

**Széchenyi István Egyetem  
Állam-és Jogtudományi Doktori Iskola**

Doktori Iskola vezetője: Prof. Dr. Verebélyi Imre DSc., egyetemi tanár

**dr. Koi Gyula**

***Külföldi hatások a magyar közigazgatás-tudományban***

-Hazai és nemzetközi tudománytörténeti visszapillantás a kameralisztika időszakától a Magyar-iskola koráig-

**Doktori (PhD) értekezés**

Témavezető: Prof. Dr. habil. Patyi András PhD., intézetvezető egyetemi tanár

† Prof. em. Dr. Lőrincz Lajos, MTA r. tag

**Győr, 2013**

## Összefoglaló tartalomjegyzék

<b>Előszó</b>	<b>11</b>
<b>I.Előkérdések</b>	<b>12</b>
<b>II.A közigazgatás-tudomány művelése és korai előzményei: az előfutárok kora</b>	<b>39</b>
<b>III.A XIX. század közigazgatás-tudománya a nagy közigazgatási rendszerekben</b>	<b>63</b>
<b>IV.A XIX. századi magyar közigazgatás-tudomány (a közigazgatási jog és a közigazgatástan) hazai művelésének kezdetei</b>	<b>119</b>
<b>V.A XX. század közigazgatás-tudománya a nagy közigazgatási rendszerekben a II. világháború befejezéséig</b>	<b>257</b>
<b>VI.A XX. századi magyar közigazgatás-tudomány közigazgatási joggal és közigazgatástannal foglalkozó művelői a Magyary-iskola fellépése előtt (s részben azzal párhuzamosan)</b>	<b>275</b>
<b>VII.A Magyary-iskola, mint a közigazgatás-tudományi irányzat képviselője: az amerikai, a francia, a német, és az olasz közigazgatás vizsgálata</b>	<b>301</b>
<b>VIII.Összegzés</b>	<b>341</b>
<b>IX.Források és felhasznált irodalom</b>	<b>344</b>

## Részletes tartalomjegyzék

<b>Előszó</b>	<b>11</b>
<b>I.Előkérdések</b>	<b>12</b>
I.1.Bevezetés	12
I.1.1.A probléma megalapozása	12
I.1.2.A magyar közigazgatás-tudomány helye és értékelése az eddigi kutatások alapján	13
I.1.3.Következtetések – hipotéziseink	17
I.2.A módszertan	22
I.2.1.Metodológiai előkérdések. A fogalmak szerepe a jogban és a közigazgatásban	22
I.2.2.Egy összehasonlító közigazgatás-tudományi probléma: külföldi hatások a magyar közigazgatás-tudományban	25
I.2.3.Lehetőséges fogalomhasználat a vázolt probléma megoldása során	26
I.2.4.A bibliográfiai adatgyűjtés s a kérdések feldolgozása során alkalmazott módszerek	31
I.2.5.A tárgy sajátosságából eredő néhány előzetes módszertani alapkérdés tisztázása	32
<b>II.A közigazgatás-tudomány művelése és korai előzményei: az előfutárok kora</b>	<b>39</b>
II.1.A kameralisztika egyik eleme, mint a közigazgatás-tudomány egyik előzménye: <i>Policeywissenschaft/Politia</i>	40
II.2.Sonnenfels, mint az osztrák kameralisztika képviselője	45
II.2.1.Tudományos pályája	46
II.2.2.Sonnenfels és a <i>Policeywissenschaft</i>	47
II.3.A <i>Policeywissenschaft</i> magyarországi művelésének néhány jellemzője	50
II.3.1.Ehrenfels Gáspár	52
II.3.2.Reviczky József	53
II.3.3.Beke Farkas Sonnenfels fordítása	59
II.3.4.Szentkirályszabadjai Rosos Pál	60
II.3.5. Huber Ferenc	60
II.4.A külföldi hatások értékelése	62
<b>III.A XIX. század közigazgatás-tudománya a nagy közigazgatási rendszerekben</b>	<b>63</b>
<b>III.1.A francia közigazgatás-tudomány</b>	<b>63</b>
III.1.1.Általános trendek	63
III.1.2.Charles Bonnin	66
III.1.3.Alexandre Vivien	67
III.1.4.Louis Macarel	68

III.1.5.Louis Cormenin	69
III.1.6.Joseph De Gérando	69
III.1.7.Firmin Laferrière	70
III.1.8.Léon Aucoc	70
III.1.9. Édouard Laferrière	70
<b>III.2.A német közigazgatás-tudomány</b>	73
III.2.1.Általános trendek	73
III.2.2.Robert Mohl	73
III.2.3.Moritz Stubenrauch	74
III.2.4.Rudolf Gneist	76
III.2.5.Lorenz Stein	81
<b>III.3.Az angolszász közigazgatás-tudomány</b>	94
III.3.1.Az angolszász szerzők viszonya a közigazgatáshoz és a közigazgatási joghoz: Dicey és az amerikai irodalom	94
III.3.2.Woodrow Wilson	103
III.3.3. Frank Johnson Goodnow	108
<b>III.4.Exkurzus: az olasz közigazgatás-tudomány</b>	113
III.4.1.Általános trendek	113
III.4.2.Az olasz közigazgatás-tudomány kezdetei	114
III.4.3.Giuseppe Cridis	115
III.4.4.Gian Domenico Romagnosi	115
III.4.5.Giovanni Manna	115
III.4.3.Vittorio Emanuele Orlando	116
<b>IV.A XIX. századi magyar közigazgatás-tudomány és a közigazgatási jog hazai művelésének kezdetei</b>	119
<b>IV.1.A magyar közigazgatási jogi irányzat kezdetei: Zsoldos Ignác és Récsi Emil</b>	119
IV.2.Zsoldos Ignác	119
IV.2.1.Tudományos pályája	119
IV.2.2. <i>A szolgabírói hivatal</i>	122
IV.2.3.A mezei rendőrségről írott munkái	134
IV.2.4.A külföldi hatások értékelése	137
IV.3.Récsi Emil	140
IV.3.1.Tudományos pályája	140
IV.3.2.A <i>Közigazgatási törvénytudomány kézikönyve</i> és az általános problémák	141

IV.3.3.A közigazgatási jog, mint dogmatikai (fogalom-alkotási) probléma	143
IV.3.4.A jogszabály-gyűjtemények és a közigazgatási jogirodalom szerepe	146
IV.3.5.A külföldi hatások értékelése	162
<b>IV.4.A közigazgatástan korai művelői a XIX. században: Karvasy Ágoston, Kautz Gyula, Grünwald Béla és Mocsáry Lajos, Kerkapoly Károly és Szilágyi Dezső</b>	<b>165</b>
IV.4.1.Karvasy Ágoston	167
IV.4.2.Kautz Gyula	174
IV.4.3.Grünwald Béla és Mocsáry Lajos	182
IV.4.4.Kerkapoly Károly és Szilágyi Dezső	197
<b>IV.5.A közigazgatástan érett korszaka: Concha Győző</b>	<b>211</b>
IV.5.1.Tudományos pályája	211
IV.5.2.Négy tankönyve	213
IV.5.3.A külföldi hatások értékelése	224
<b>IV.6.A közigazgatási jog útján haladók: Fésüs György, Boncz Ferenc, Biasini Domokos, Keleti Ferenc, Lechner Ágoston, Csiky Kálmán, Bartha Béla</b>	<b>225</b>
IV.6.1.Fésüs György	226
IV.6.2.Boncz Ferenc	231
IV.6.3.Biasini Domokos	235
IV.6.4.Keleti Ferenc	238
IV.6.5.Lechner Ágoston	243
IV.6.6.Csiky Kálmán	248
IV.6.7.Bartha Béla	252
IV.6.8.A külföldi hatások értékelése	254
<b>V.A XX. század közigazgatás-tudománya a nagy közigazgatási rendszerekben a II. világháború befejezéséig</b>	<b>257</b>
V.1.A francia közigazgatás-tudomány	257
V.1.1.Általános trendek	257
V.1.2.Maurice Hauriou	257
V.1.3.Théophile Ducrocq	259
V.1.4.Léon Duguit	265
V.1.5.Gaston Jèze	266
V.2.A német közigazgatás-tudomány	267
V.2.1.Általános trendek	267
V.2.2.Otto Mayer	267

V.2.3.Ernst Forsthoff	269
V.3.Az angolszász közigazgatás-tudomány	270
V.3.1.Általános trendek	270
V.3.2.Luther Gulick	271
V.4.Exkurzus: az olasz közigazgatás-tudomány	272
V.4.1.Santi Romano	273
<b>VI.A XX. századi magyar közigazgatás-tudomány közigazgatási joggal és közigazgatástannal foglalkozó művelői a Magyary-iskola fellépése előtt (s részben azzal párhuzamosan)</b>	<b>275</b>
VI.1.A közigazgatási jog a tankönyvirodalomban	275
VI.1.1.Kmety Károly	276
VI.1.2.Vasváry Ferenc	277
VI.1.3.Jászi Viktor	279
VI.1.4. Id. Boér Elek	279
VI.1.5.Márffy Ede	281
VI.1.6.Tomcsányi Móric	282
VI.1.7.Ladik Gusztáv	286
VI.1.8.Erekly István	288
VI.1.9.A külföldi hatások értékelése	294
VI.2.A közigazgatástannal kései művelői	295
VI.2.1.Balogh Artúr	295
VI.2.2.Ferenczy Árpád	296
VI.2.3.Szandtner Pál	297
VI.2.4.Krisztics Sándor	298
VI.2.5.Haendel Vilmos	298
VI.2.6. A külföldi hatások értékelése	300
<b>VII.A Magyary-iskola, mint a közigazgatás-tudományi irányzat képviselője: az amerikai, a francia, a német, és az olasz közigazgatás vizsgálata</b>	<b>301</b>
VII.1.A mester: Magyary Zoltán	301
VII.1.1.Tudományos pályája	301
VII.1.2.A közigazgatás legfőbb vezetése szervezési szempontból	305
VII.1.3.Amerikai államélet	308
VII.1.4.Magyar közigazgatás	310
VII.2.A tanítványok: adekvát műveik	313

VII.2.1.Mártonffy Károly	313
VII.2.2.Id.Martonyi János	324
VII.2.3.Menczer Károly	328
VII.2.4.Valló József	334
VII.2.5.Karay Kálmán	335
VII.2.6.Benárd Aurél és Karcsay Sándor	337
VII.2.7.A külföldi hatások értékelése	340
<b>VIII.Összegzés</b>	<b>340</b>
<b>IX.Források és felhasznált irodalom</b>	<b>344</b>
Rövidítve idézett források	344
Egyéb rövidítések	346
<b>A)Kéziratok, forrásközlések</b>	<b>348</b>
I.Kéziratok	348
I.1.Országgyűlési Könyvtár (Budapest)	348
I.2.Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézete (Budapest)	348
I.3.A szerző gyűjteményében	348
II.Forrásközlések	348
<b>B)Általános irodalom</b>	<b>349</b>
I.Lexikonok, enciklopédiák, kézikönyvek	349
II.Bibliográfiák, bibliográfiai szabványok	349
III.Történeti segédkönyvek	349
III.1.Köztörténet	349
III.2.A jog és a jogtudomány fejlődése	350
IV.Módszertani irodalom	350
IV.1.Tudományelmélet és általános módszertan	350
IV.2.Szakmódszertan	351
V.Közigazgatás-történet	351
V.1.Monográfiák	351
V.2.Tanulmányok	352
<b>C)Kameralisztika/Policeywissenschaft</b>	<b>353</b>
I. Elsődleges szakirodalom	353
II. Másodlagos szakirodalom	353
III. Más megemlített művek	353

<b>D)Elsődleges magyar közigazgatási szakirodalom</b>	<b>355</b>
I.Tankönyvek	355
I.1.1843-1900	355
I.2.1901-1945	356
II.Monográfiák	356
II.1.1842-1900	356
II.2.1901-1945	356
III.Fordításirodalom	357
III.1.1866-1945	357
IV.Hazai gyűjteményes kötetek	357
V.Egyéb	357
V.1.Egyéb irodalmak általában	357
V.2.Más megemlített művek	358
<b>E)Másodlagos magyar közigazgatási szakirodalom</b>	<b>359</b>
I.Monográfiák	359
II.Tanulmányok, könyvrészletek	359
III.Szake cikkek a hazai (és a külföldi) közigazgatás-tudomány általános helyzetéről	360
IV.Egyéb	360
IV.1.Egyéb irodalmak általában	360
IV.2.Más megemlített művek	364
<b>F)Elsődleges külhoni közigazgatási szakirodalom</b>	<b>366</b>
I.Monográfiák	366
I.1.Angol nyelven	366
I.1.1.XIX. század	366
I.1.2.XX. század	366
I.2.Francia nyelven	366
I.2.1.XIX. század	366
I.2.2.XX. század	366
I.3.Német nyelven	367
I.3.1.XIX. század	367
I.3.2.XX. század	367
I.4.Olasz nyelven	367
I.4.1.XIX. század	367
I.4.2.XX. század	367



I.5.Orosz nyelven	367
I.5.1.XX. század	367
II.Tanulmányok	368
II.1.Angol nyelven	368
II.2.Francia nyelven	368
II.3.Német nyelven	368
<b>G)Másodlagos külhoni közigazgatási szakirodalom</b>	<b>369</b>
I.Monográfiák	369
I.1.Angol nyelven	369
I.1.1.XX. század	369
I.1.2.XXI. század	369
I.2.Francia nyelven	369
I.2.1.XX. század	369
I.3.Német nyelven	369
I.3.1.XX. század	369
I.3.2.XXI. század	369
I.4.Orosz nyelven	370
I.4.1.XX. század	370
II.Könyvfejezetek	370
II.1.Angol nyelven	370
II.2.Francia nyelven	370
II.3.Német nyelven	370
III.Tanulmányok	371
III.1.Angol nyelven	371
III.2.Francia nyelven	371
III.3.Német nyelven	371
IV.Egyéb	371
IV.1.Angol nyelven	371
IV.2.Francia nyelven	371
IV.3.Német nyelven	372
IV.4.Olasz nyelven	372
IV.5.Orosz nyelven	372
IV.6.Dán nyelven	372
<b>H)A mottókban felhasznált források</b>	<b>373</b>

(üres)

## **Előszó**

Nem könnyű egy olyan tudományágot ért külföldi hatásokat feltárni, mint amilyen a magyar közigazgatás-tudomány. Vizsgálódásunk ezen diszciplína nagyjából első száz évét öleli fel, a kameralisztikai időszakra való kitekintéssel együtt az időhatár a külföld esetében nagyjából három évszázadra, a hazai előzmények esetében több mint két évszázadra bővül. Figyelmünket a magyar közigazgatási jogi és közigazgatástani tankönyvek, valamint a komparatisztikai irányú (vagy ilyen fejtegetést is tartalmazó) hazai monográfiák kötik le.

Mindemellett szükséges bemutatni a három nagy rendszeralkotó közigazgatás-tudomány: a francia, a német, és az angolszász fejlődést. Magyarország vizsgálata esetén a kutatásba bevonni szükségesnek látszott az olasz közigazgatás-tudomány eredményeit is, mivel azok is hatottak.

Remélem, az olvasónak nincs ellenére a tudomány eme tengerében való elmerülés...

Mottó: „Mindig józanul szem előtt kell tartanunk, hogy jelen rálátásunk a világra óhatatlanul töredékes, és az idő múlásával jelentős mértékben változik. Ma még a Gondviselés által végbevitt, nyilvánvaló fejlődést láthatunk valamiben, ami esetleg száz év múlva már zsákutcának fog látszani.”<sup>1</sup> (Richard R. Gaillardetz)

## I. Előkérdések

### I.1.Bevezetés

#### I.1.1.A probléma megalapozása

A magyar közigazgatás-tudomány<sup>2</sup> világban elfoglalt helyét és szerepét illetően kétféle narratíva tartja magát makacsul. A korábbi, Szamel Lajos nevéhez köthető *hiperkritikus forgatókönyv* részben a jog szemléletének azon szocialista korszakához tartozik,<sup>3</sup> amikor a hazai jogi tudományművelés főként Szabó Imre akadémikus, egyetemi tanár<sup>4</sup> nézetei által volt

<sup>1</sup> Gaillardetz, Richard R.: *A katolikus teológia megalapozása. Bevezetés a teológiai ismeretelméletbe*. Budapest, 2011. 215. L'Harmattan-Sapientia Szerzetesi Hittudományi Főiskola. Ld. a részletre a 78. oldalt.

<sup>2</sup> Ebben az értekezésben valahányszor közigazgatás-tudományt mondunk, akkor ezen összefoglaló elnevezést értünk. Kivételt ez alól az jelent, ha olyanok szemléletéről szólunk, akik a közigazgatás-tudományt, vagy igazgatástudományt csupán egyetlen iskolának tekintik a közigazgatással foglalkozó tudományok közül.

<sup>3</sup> Ebben a korszakban több szovjet közigazgatási jog (korabeli magyar terminológiában: államigazgatási jogi) és mai kifejezéssel közigazgatás-elméletinek mondható munka is hatással volt a hazai államigazgatási jog művelésére (a két orosz nyelvű tankönyv magyarul is megjelent): Studenikin, Semjon Sevastinovič: *Советское административное право*. [Sovetskoe administrativnoe pravo.] Leningrad, 1949. 307. Gosudarstvennoe Izdatelstvo Juridiceskoj Literatury. Petrov, Georgij Ivanovič: *Советское административное право*. [Sovetskoe administrativnoe pravo.] Leningrad, 1960. 343. Univerzitet. Lunev, Aleksandr Efremovič: *Теоретические проблемы государственного управления*. [Teoretičeskie problemy gosudarstvennogo upravljenija.] Moskva, 1974. 246. Nauka. Ugyan a szovjet korszakból való korai munka a következő is, melyet nevezetessé szerzője elismertsége mellett az a tény tesz, hogy a művet alkotó Bogdanovot Sztálin koncepciókért követően végeztette ki ártatlanul. A könyv a generalista és specialista közigazgatási személyzetről íródott: Bogdanov, Pjotr Aleksejevič: *Администраторы и специалисты в советской промышленности*. [Administratory i specialisty v sovetskoj promyšlennosti.] Moskva, 1926.

<sup>4</sup> Szabó Imre (Beregszász, 1912-Budapest, 1991) Kossuth-díjas jogtudós. Jogi tanulmányait a prágai Károly Egyetemen végezte. (Annak a prágai születésű osztrák Hans Kelsennek volt a hallgatója, akiről később orosz nyelven a mai napig jegyzett tanulmányt írt.) Az MTA Állam- és Jogtudományi Intézet teljhatalmú igazgatója 1955 és 1980 között. 1949-től 1955-ig az ELTE ÁJK Állam- és Jogtudományi Kara Állam- és Jogelméleti Tanszékének vezetője. 1949-től a Magyar Tudományos Akadémia levelező tagja, 1956-tól rendes tag, majd az MTA alelnöke. (Gyakorlatilag 1949 és 1962 között ő volt az egyetlen jogász akadémikus.) Visszaemlékezők szerint a Szovjetunió Kommunista Pártjának is tagja volt. Kiemelik azt is, hogy állítólag a Szovjetunió Tudományos Akadémiájában is tagságot nyert az ötvenes években, olyan időkben, amikor ez a szovjet állampolgár jogtudósok körében is ritkaságnak számított. A szocialista jogelmélet megteremtője és vezető művelője. 1955-ben írt fő műve (*A burzsoá állam- és jogbölcsélet Magyarországon*. Budapest, 1955. 533. Akadémiai) vetette el a magvát annak a szemléletnek, amely igazságtalanul, egyoldalúan, és pusztán ideológiai alapon volt kritikus mindennel szemben, amely a polgári Magyarországhoz volt köthető. A polgári családban született Szabó roppant műveltsége kitűnik a műből, azonban megsemmisítő (és nem ritkán igaztalan) kritikával párosul, főként a „burzsoá” jogművelők iránt. Az igazsághoz hozzátartozik, hogy a műnek 1980-ban megjelent egy javított második kiadása is. Tény az is, hogy Szabó Imre befogadónak mutatkozott egyes (nyíltan nem rendszerellenes) burzsoá polgári (sőt arisztokrata) elemek iránt, akiknek a tevékenysége nyelvtudásuk, jogi műveltségük okán megtermékenyítően hatott az intézetre. Egyes életrajzi adatokra ld.: Szabadfalvi József: Viszony az elődökhöz. A marxista jogelmélet reflexiói a két világháború közötti magyar jogbölcséleti gondolkodásról. *Jogelméleti Szemle* IV. évf. (2003) 4. sz. <http://jesz.ajk.elte.hu/szabadfalvi16.html> A fenti

meghatározható. A másik, kritikai realizmus jegyében fogant *scenario* Lőrincz Lajos akadémikushoz kötődik. Ezen látletek egybeállításánál két kérdésre vagyunk tekintettel. Egyfelől: hogyan látják a különféle szerzők a magyar közigazgatás-tudomány születését, funkcióját. Másfelől: miként értékelik a külföldi közigazgatás-tudományokkal való összevetésben.

### **I.1.2. A magyar közigazgatás-tudomány helye és értékelése az eddigi kutatások alapján**

A Szamel névvel fémjelezhető *hiperkritikus forgatókönyv* 1974-es és 1977-es köteteiben egyazon formában jelenik meg.<sup>5</sup> Ennek első tétele az alábbi: „A francia és a német

---

életrajz egyes adatszerűbb elemeire ld. a mű 1. lábjegyzetét. Mindemellett szintén életrajzi elemekre, akadémiai alelnökségére, szovjet akadémiai tagságára: Koi Gyula: Adminisztratív komparatiztika: tegnap, ma, holnap. *Közjogi Szemle* III. évf. (2010) 1. sz. 41-45., különösen ld. a 45. oldal 17. végjegyzetét. 1962-ig tartó egyedüli jogász akadémikussága kiolvasható: Koi Gyula [Legislator]: Magyar jogász akadémikusok listája-Wikipédia [http://hu.wikipedia.org/wiki/Magyar\\_jogász\\_akadémikusok\\_listája](http://hu.wikipedia.org/wiki/Magyar_jogász_akadémikusok_listája). Budapest, 2011. Wikipédia.

Az életműre és a fő műre vonatkozó értékelés jelen értekezés készítése során született. Az ötvenes évek jogi kari tanszékeinek hangulatára: Varga Csaba: Azok az ötvenes évek... Jogelmélet és jogtörténet Szegeden és Budapesten. Nagyné Szegvári Katalin emlékezése. *Jogelméleti Szemle* XIII. évf. (2012) 1. sz. 1-15. <http://jesz.ajk.elte.hu/varga49azok.pdf> Az anyag legérdekesebb része a „Konstans elemek a jogban” címmel a Magyar Tudományos Akadémián 1950-1951-ben lezajlott vita, ahol a szocialista korszak fiatal vezető jogtudósai néhai Szegvári Katalin szerint „hallatlanul magabiztosak voltak” az idősebb (még megmaradt, el nem lehetetlenített) kollégákkal szemben, és Szabó „a vitában mint pápa szólalt meg” (ti. a csallhatatlanság jegyében-K.Gy.), erre: Varga 2012 4-5. Orosz nyelvű Kelsen-tanulmánya: Szabó Imre: Ганс Кельзен и марксистская теория права. In: Против современной правовой идеологии империализма. Сборник статей. (Gans Kel'zen i marksistijskaja teorija prava. In: Protiv sovremennoj pravovoj ideologii imperializma. Sbornik statej.) Moskva, 1962. 297-341. Иностранная литература. A mű említése az orosz Wikipédián: [http://ru.wikipedia.org/wiki/Кельзен,\\_Ганс](http://ru.wikipedia.org/wiki/Кельзен,_Ганс). Csak szellemi háttérként utalnánk egy másik, MTA-n lefolytatott vitára, amely tudományok sorsát határozta meg. Ebben a vitában arról döntöttek, hogy az egyes tudományok közül melyik tartozik a tudományos szocializmus szempontjából „alaphoz”, és melyik a „felépítményhez”. A jogot (és vele a közigazgatást) a „felépítményhez” sorolták, így a kevésbé jelentős kategóriába került.

<sup>5</sup> A kis példányszámban, szűk tudományos közösség számára megjelent korábbi A/4 formátumú munka: Szamel Lajos: *A magyar közigazgatástudomány*. Budapest, 1974. 265. A szélesebb közösségnek szánt B/6 formátumú mű: Szamel Lajos: *A magyar közigazgatástudomány*. Budapest, 1977. 412. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Szamel Lajos: *Az államigazgatás vezetésének jogi alapproblémái*. Budapest, 1963. 407. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó fordításaként megjelent Szamel Lajos: *Legal Problems of Socialist Public Administrative Management*. Budapest, 1973. 233. Akadémiai első fejezete már a mondott időszak előtt angol nyelven adja összefoglalását Szamel néhány, hazai közigazgatás-tudománnyal kapcsolatos tézisének: Szamel Lajos: *Trends in Public Administration Science*. In: Szamel Lajos: *Legal Problems of Socialist Public Administrative Management*. Budapest, 1973. 9-33. Akadémiai. A Szamel-féle elképzelés szöveghagyományának egy másik megjelenése: Szamel Lajos: *Államigazgatás-tudomány (Közigazgatás-tudomány)*. In: Szabó Imre (szerk.): *Jogtudományi enciklopédia* I. kötet. Budapest, 1980. 240-260. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Gondolatai a közigazgatási felsőoktatásban (részben alternatíva hiányában) továbbra is hatottak, és hatnak máig: Szamel Lajos: *A polgári magyar közigazgatás-tudomány*. In: Lőrincz Lajos (szerk.): *Közigazgatás-tudományi antológia* II. Budapest, 1996.<sup>2</sup> 121-138. Államigazgatási Főiskola-ELTE [ÁJK] Államigazgatási Jogi Tanszék. Szamel Lajos: *A polgári magyar közigazgatás-tudomány*. In: Lőrincz Lajos (szerk.): *Közigazgatás-tudományi antológia*. Budapest, 2007.<sup>5</sup> 327-350. HVG-Orac. Későbbi, de hasonló irányultságú feldolgozás egy közigazgatás-szociológustól kezdeményezetten (korábbi előzményekkel): Nagy Endre: *A polgári kori magyar közigazgatás-*

tudománytörténet az ezerhétszázas évek elejére teszi a közigazgatás-tudomány kezdeti korszakát. Ennek helyessége éppúgy vitatható, mint az, hogy a korai kameralisztika és rendészettudomány egyáltalában tudománynak minősíthető-e. Az azonban kétségtelen, hogy mind a franciáknál, mind a németeknél a XVIII. század közepén már nyilvánosságra kerültek olyan művek, amelyek közigazgatási tárgyúak voltak, s amelyek elméleti megközelítéssel nyúltak hozzá legalábbis egyes közigazgatási kérdésekhez. Ezzel szemben –néhány halovány és töredékes, s többnyire nem is magyarul közreadott kísérlettől eltekintve- a magyar közigazgatás-tudomány kezdeti időszakát csak a XIX. század hetvenes éveitől számíthatjuk. Ám még ezt is csak némi engedménnyel tehetjük, hiszen –mint látni fogjuk- a kezdeti közigazgatási irodalom túlnyomó nagy része még a saját kora mértékével mérve sem tarthat igényt a „tudományos” jelzőre, mai képletekben gondolkodva pedig a közepes értékű szakirodalom színvonalára sem lenne helyezhető.”<sup>6</sup>

A második, tárgyunkhoz tartozó tétel: „Ezek között elsődleges az<sup>7</sup>, hogy 1867 előtt a magyar közigazgatás-tudománynak egyszerűen nem volt tárgya, mert nem létezett előbb a felvilágosult abszolutizmus, majd a polgári forradalom eszméivel összhangban lévő közigazgatás.”<sup>8</sup>

---

*tudomány története.* In: Nagy Endre-Rácz Lajos: *Magyar alkotmány-és közigazgatás-történet* (ed.: Máthé Gábor). Budapest, 2007. 447-505. HVG-Orac. Ma is kritikus álláspontjra helyezkedik (a magyar közigazgatás-tudomány Nyugat-Európához képest való 100 éves lemaradását említve, és 1867 utáni kibontakozására utalva): Fábrián Adrián: *A hazai közigazgatás-tudomány kezdetei.* In: Fábrián Adrián: *Közigazgatás-elmélet.* Budapest-Pécs, 2011.<sup>2</sup> 130-135. Erre különösen ld.: 130. Hasonló alapállású munka: Balázs István: *A közigazgatás-tudomány és irányzatai.* In: Árvai Zsuzsanna-Balázs István-Barta Attila-Veszprémi Bernadett: *Közigazgatás-elmélet.* Debrecen, 2011. 196-223. Debreceni Egyetemi Kiadó, továbbá: Balázs István: *A magyar közigazgatás-tudomány.* In: Árvai Zsuzsanna-Balázs István-Barta Attila-Veszprémi Bernadett: *Közigazgatás-elmélet.* Debrecen, 2011. 237-254. Debreceni Egyetemi Kiadó. Józsa Zoltán összefoglaló tanulmányában Mocsáryt és Conchát említi meg időben elsőként a tudomány klasszikusai közül. Erre: Józsa Zoltán: A magyar közigazgatás-tudomány helyzetéről. *KK I. évf.* (2009) 1. sz. 4-19. A Szamel Katalin által írt *Magyar közigazgatás-tudomány* fejezet (Szamel K. 2010 157-183.) csak a II. világháború utáni korszakkal foglalkozik: Szamel Katalin: *Magyar közigazgatás-tudomány.* In: Gajduschek György-Horváth Attila-Lövétei István-Lőrincz Lajos-Szamel Katalin-Temesi István: *Közigazgatáselmélet. Egyetemi jegyzet. (A mesterképzés számára).* (Ed.: Szamel Katalin). Budapest, 2010. 157-183. Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar Közigazgatási Tanszék. Jakab magyar és német összefoglaló tanulmánya (Jakab 2010 31-44., Jakab 2011 365-396.) nem foglal egyértelműen állást a kérdésben: Jakab András: *Wissenschaft vom Verwaltungsrecht: Ungarn.* In: *Handbuch Ius Publicum Europaeum IV. Verwaltungsrecht in Europa: Wissenschaft* (Eds.: Armin von Bogdandy-Sabino Cassese-Peter M. Huber). Heidelberg, 2011. 365-396. C.F. Müller, illetve: Jakab András: A közigazgatási jog tudománya és oktatása Magyarországon. *ÚMK III. évf.* (2010) 9-10. sz. 31-44. Szükséges itt megemlékezni két közigazgatás-történeti alaplőről, mely a tudománytörténetet (elmélettörténetet) csupán érintőlegesen, vizsgálja, szemben a közigazgatás és a köztörténet összefüggéseivel: Csizmadia Andor: *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig.* Budapest, 1976. 560. Akadémiai. Csizmadia Andor: *Bürokrácia és közigazgatási reformok Magyarországon.* Budapest, 1979. 585. Gondolat. Nemzeti Könyvtár.

<sup>6</sup> Szamel L. 1974 1., Szamel L. 1977 9-10.

<sup>7</sup> Szamel Lajos itt a magyar közigazgatás-tudomány nehézkes indulásának és kései kibontakozásának okaira gondol.

<sup>8</sup> Szamel L. 1974 2., Szamel L. 1977 11.

A harmadik vonatkozó tétele a műveknek: „Amikor nálunk a közigazgatással való tudományos, vagy legalábbis szakirodalmi szinten való foglalkozás polgárjogot nyert, addigra Európa fejlettebb országaiban már több közigazgatás-tudományi irányzat küzdött, s termékenyítette meg mind egymást, mind a közigazgatást magát. Ezekből nálunk – nyilvánvalóan az élénk közigazgatási jogalkotás következményeként- a közigazgatási jog kezdeti (sőt inkább kezdetleges) művelése kapott először lábra.”<sup>9</sup>

Szamel professzor negyedik tétele: „A magyar közigazgatás-tudomány megkésett indulása önmagában nem magyarázat arra, hogy miért nem tudott a későbbiekben sem felzárkózni az európai élvonalnak legalább a közelébe.”<sup>10</sup>

A két munka ötödik tétele: „Az egyoldalú német befolyás (részben osztrák közvetítéssel), ami azzal a következménnyel járt hogy –bár a német közigazgatási jogtudomány sok nagy eredményét nem vitatjuk- közigazgatás-tudományunk nem, vagy csak igen töredékesen hasznosította olyan országok közigazgatás-tudományainak eredményeit, amelyek az alapul szolgáló politikai eszmék tekintetében és az igazgatás szervezése módszerei tekintetében is haladóbbak, fejlettebbek voltak a különféle korokban más és más nevet viselő, de lényegét tekintve mindvégig a porosz militarista-bürokratikus berendezkedésű Németországnál.”<sup>11</sup>

A hatodik tétel: „1867-től évtizedeken át –igen csekély számú kivételt leszámítva- egymást követték a különféle felfogásokban fogamzott összefoglaló művek (leginkább tankönyvek) anélkül, hogy lett volna mit összefoglalni, hiszen ezeket nem előzték meg a részleteket feltáró monográfiák.”<sup>12</sup>

Szamel Lajos hetedik tétele: „Ami pedig az angliai, majd az amerikai <sup>13</sup>igazgatástudományi felfogást illeti, azt a magyar közigazgatás-tudomány Magyar y késői és jelentős fáziseltolódással fellépett irányzatáig szinte teljesen mellőzte. Ugyanúgy a Magyar y-féle iskola jelentkezéséig a magyar közigazgatás-tudomány látóhatárán kívül maradt lényegileg az, amit ma a közigazgatás szociológiájának nevezünk, holott a mindvégig követett német közigazgatás-tudománynak volt egy korszaka, amelyben a Lorenz von Stein-féle közigazgatástan vezető irányzat volt, s ennek talán legfőbb karakterisztikumát képezte a közigazgatás kérdéseinek szociológiai megközelítése.”<sup>14</sup>

<sup>9</sup> Szamel L. 1974 4., Szamel L. 1977 15-16.

<sup>10</sup> Szamel L. 1974 4., Szamel L. 1977 16.

<sup>11</sup> Szamel L. 1974 5., Szamel L. 1977 17-18.

<sup>12</sup> Szamel L. 1974 5., Szamel L. 1977 19.

<sup>13</sup> Az „amerikai” közigazgatás-tudományon a szaknyelv nem Amerika kontinens, hanem az Amerikai Egyesült Államok közigazgatás-tudományát érti. A melléknév jelentheti előbbi és utóbbit is.

<sup>14</sup> Szamel L. 1974 6., Szamel L. 1977 19.

Nyolcadik, zárótételként emeljük ki: „A Szovjetunió közigazgatásának és a vele foglalkozó tudományoknak a magyar közigazgatás-tudomány vagy semmiféle figyelmet nem szentelt, agyonhallgatta őket, vagy pedig minden tényanyag és elemzés mellőzésével ideológiai és politikai alapon elutasította. Az egyetlen kivétel Magyarynak a továbbiakban majd ismertetendő néhány megnyilatkozása.”<sup>15</sup>

Lőrincz kritikai realista *scenarioja* az alább ismertetett tételezésekből állítható össze. Néhai Lőrincz akadémikus több művében is olvashatunk a tárgykörre vonatkozó megjegyzéseket. Kifejezetten a magyar közigazgatás-tudománnyal kapcsolatos, Szamel Lajosétól eltérő nézeteit<sup>16</sup> világítják meg az alatt következő elgondolások, melyeknek kiindulása, hogy „A magyar felszabadulás előtti közigazgatás-tudomány eleddig elég szigorú kritikai értékelést kapott.”<sup>17</sup> (Megjegyzendő, hogy erre idézőjelbe tett ’tudományos szlogeneket’ hoz fel a forrás jelölése nélkül: „Jó százesztendőös késedelemmel kapcsolódott be az európai tudományos élet áramkörébe” valamint „nem tudott a későbbiekben sem felzárkózni az európai élvonalnak a közelébe sem” továbbá „világnézeti-politikai okok miatt nem tudta behozni indulási hátrányát”. Lőrincz mindezekkel azt szegezi szembe, hogy: „[...] a megállapítások egyike sem helytálló, ha a munkákat valóban a korabeli külföldi irodalommal vetjük össze, s nem támasztunk velük szemben történetietlen követelményeket.” (A Lőrincz-szöveg egy későbbi –alant nyomban idézendő- passzusából világlik ki, hogy „munkákon” kifejezetten csakis tudományos műveket ért.<sup>18</sup>

A Lőrincz Lajos-féle narratíva első tétele: „Késedelemmel kapcsolódott-e be a magyar közigazgatás-tudomány az európai tudományos élet áramkörébe? A válaszuk az, hogy nem, mert közigazgatás-tudomány lényegében sehol a világon nem alakult ki a múlt század hetvenes éveinél [1870-es évek-K.Gy.] hamarabb, és utána is olyan cseppfolyós tartalmú, hogy valójában nem lehet lekésni változásairól. Nem találunk olyan angol, amerikai, német történeti munkát, amely korábbról keletkeztetett (!) írást felvenne a *tudományos* művek közé. Hangsúlyozzuk, a tudományos munkák listájára [...]”<sup>19</sup>

A professzor által jegyzett szöveg második tétele: „Ám az első alapvető tudományos munkák megjelenése után (az USA-ban Wilson 1887-ben megjelent *The Study of Administration* című tanulmánya, Németországban Mayer 1895-ben megjelent *Deutsches Verwaltungsrecht*-je, Franciaországban Vivien 1868-ban (!) megjelent *Droit administratif*-ja)

<sup>15</sup> Szamel L. 1974 6. oldalhoz tartozó (15. oldalon olvasható) 7. végjegyzet, Szamel L. 1977 21. 7. lábjegyzet.

<sup>16</sup> Ennek fő forrása: Lőrincz Lajos: *Bevezetés*. In: *A magyar közigazgatás-tudomány klasszikusai 1874-1947*. (Ed.: Lőrincz Lajos). Budapest, 1988. 7-17. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

<sup>17</sup> Lőrincz 1988 8.

<sup>18</sup> A szlogenekre: Lőrincz 1988 uo., a „tudományos” jelzőre: Lőrincz 1988 9.

<sup>19</sup> Lőrincz 1988 8-9. (A ’tudományos’ jelző az eredeti forrásban is kiemelve, azaz dőltten szedve szerepel).



jóval később, igazából csak az 1910-es években (Taylor 1915, Fayol 1916, Max Weber 1917) vagy még inkább az első világháború után születnek meg a máig is sokatmondó monográfiák, tanulmányok. Ehhez képest a magyar közigazgatás-tudomány nagyon is igyekszik lépést tartani. Otto Mayer munkája a német kiadás után két évvel magyar nyelven is megjelenik, Gulick tanításait Magyary szinte melegében hasznosítja tanulmányaiban, Fayolt hamarabb ismerik meg Magyarországon, mint hazájában [Franciaországban-K.Gy.].<sup>20</sup>

A harmadik, zárótétel: „A magyar közigazgatás-tudomány tehát *időben* nem maradt le, általában rendkívül gyorsan követte a világ élvonalát, egyes képviselői (különösen Magyary) pedig együtt haladtak a tudomány legjobbjával. Ahogy túlzás az egy-két éves lemaradást százévesre növesztetni, ugyanúgy hiba lenne persze eltúlozni a magyar közigazgatás-tudomány helyét, szerepét, és értékeit. A magyar közigazgatás-tudomány, mint csaknem mindegyik más társadalomtudomány, figyelemmel követte a nemzetközi irányok fejlődését, ismertette a legfrissebb eredményeket, ám *soha nem diktált iramot*. Az igazi elmaradás –erről is be kell számolnunk- a második világháború utáni esztendőkből, a negyvenes évek végétől következett be, és a hetvenes évek elejéig tartott.”<sup>21</sup>

### I.1.3.Következtetések – hipotéziseink

Ma gyakorlatilag ott tartunk, hogy a magyar polgári kori közigazgatás-tudományról való diskurzusunk ezen nézetekben (illetve ezek mások általi megismételésében, vagy a kérdés háritásában) foglalható össze anélkül, hogy egyfelől a magyar polgári közigazgatás-tudomány, valamint az 1945 utáni korszak közigazgatás-tudományának helye<sup>22</sup> világosan meg lett volna határozva. Másfelől ezen belül minket leginkább a külföldi hatások kérdése foglalkoztat, de gyakorlatilag a kameralisztikai kezdetektől kiindulva,<sup>23</sup> azonban figyelemmel

<sup>20</sup> Lőrincz 1988 9.

<sup>21</sup> Lőrincz 1988 uo. (Az 'időben' kifejezés az eredeti forrásban is kiemelve, azaz dőlten szedve szerepel, míg a 'soha nem diktált iramot' szókapcsolatot mi emeltük ki.)

<sup>22</sup> Az 1945 utáni magyar közigazgatás-tudományról három könyvfejezet látott napvilágot. Az első Szamel Lajos már idézett művében: Szamel Lajos: A magyar közigazgatás-tudomány a felszabadulás után. In: Szamel 1974 201-265., illetve az 1977-es szélesebb közönségnek szánt kiadásban *A magyar közigazgatás-tudomány jelene és belátható jövője. (Néhány gondolat befejezésül)* című két oldalas írással egészült ki: Szamel 1977 287-370. Hasonló még Csizmadia Andor: *A felszabadulás utáni fejlődés*. In: Csizmadia 1976 19-20. Továbbá a legújabb irodalomból: Szamel Katalin: *Közigazgatás-tudományok a rendszerváltás után* című alfejezetét (Szamel K. 2010 172-183.). Lásd még szintén tőle: Szamel Katalin: *Rendszerváltás a magyar közigazgatás-tudományban*. In: *Prudentia Iuris Gentium Potestate. Ünnepi tanulmányok Lamm Vanda tiszteletére* (Eds.: Nótári Tamás-Török Gábor). Budapest, 2010. 456-470. MTA Jogtudományi Intézete.

<sup>23</sup> A külföldi hatásokat kevésbé a közigazgatás-tudomány, mint inkább kifejezetten a közigazgatás vonatkozásában elemezte Lőrincz Lajos egy tanulmányban: Lőrincz Lajos: Külföldi hatások a magyar közigazgatásban. *Európai Közigazgatási Szemle* I. évf. (2001) 1. sz. 4-8. Szintén programadó, és tárgyunkhoz kapcsolódik az összehasonlító közigazgatással kapcsolatos akadémiai rendes tagi székfoglaló értekezése:

arra, hogy nem csupán csak tudománytörténetet kívánunk adni elsősorban, semmint inkább a jelen (közigazgatás-tudományi) problémáinak gyökereit kívánjuk a múltból fürkészni. A külföldi közigazgatás-tudomány helyzetéről 1945 előtt a hazai szerzőknél elszórtan, a szocialista korszakban (1945/1949-1989) viszont monografikusan is kaphattunk képet.<sup>24</sup>

Sajnos a konkrét külföldi hatások kimutatásával (és ezzel együtt a hazai közigazgatás-tudomány közel teljes körű számbavételével a kameralisztikai kezdetektől fogva) gyakorlatilag adós maradt a magyar közigazgatás-tudomány.<sup>25</sup> Ebből az adósságból kíván törleszteni a jelen értekezés. A fentiekből kiindulva az alábbi **hipotetikus kérdések** fogalmazhatóak meg.

1. Mikortól kezdve beszélhetünk hazai közigazgatás-tudományról? Hogyan korszakolható a kezdetektől 1945-ig? A polgári korszakban elfogadott trichotomikus (közigazgatási jog/közigazgatástan/közvetítő iskola) tudományművelés (háromosztatú irányzat, amelyben a fő vonalat az első két iskola képezi), vagy a számos ágon megjelenő közigazgatással foglalkozó tudományok: (a német tudományosságot követő) jogtudományi,

---

Lőrincz Lajos: *Összehasonlítás a közigazgatás kutatásában*. [Akadémiai rendes tagi székfoglaló előadás]. Budapest 2000. 13. MTA. Csizmadia Andor katedrai közigazgatási jog oktatásról írt alfejezete gyakorlatilag rövid tablót ad a közigazgatási jog tankönyvíró, egyetemen oktató hazai szerzőiről, és itt kimutat néhány külföldi hatást is: Csizmadia Andor: *A közigazgatás-tudományok a magyar felsőfokú oktatásban*. In: Csizmadia 1976 11-18. Egy gépiratos, tudomásunk szerint meg nem jelent munka a közigazgatási összehasonlítás módszereiről: [Halász József]: *A közigazgatás összehasonlító tanulmányozásának módszertani kérdései* (Gépirat). [Szeged][1975] 32. [S.n.] Vállalkozásunkra vonatkozóan a külföldi irodalomban is inkább csak *attangentív* párhuzamokra lelhetünk, ezek is inkább történeti irányultságúak: Heyen, Erk Volkmar: *Die Geschichte der Verwaltungsrechtswissenschaft in Europa. Stand und Probleme der Forschung*. Frankfurt am Main, 1982. 184. Klostermann. Illetve a dichotomikus (azonban nem közigazgatási) összehasonlítás példája egy francia és német jogtudomány egymásra hatását vizsgáló műben: Beaud, Olivier – Heyen, Erk Volkmar: *Eine deutsch-französische Rechtswissenschaft? Kritische Bilanz und Perspektiven eines kulturellen Dialog. Une science juridique franco-allemande? Bilan critique et perspectives d'un dialogue culturel*. Baden-Baden, 1999. 367. Nomos.

<sup>24</sup> Lőrincz Lajos-Nagy Endre-Szamel Lajos: *A közigazgatás kutatásának tudományos irányzatai*. Budapest, 1976. 471. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. A kötet az amerikai, a francia, a lengyel, az NDK, az NSZK, valamint a szovjet (és a magyar) közigazgatás-tudományt (vagy egyes részterületeit: a lengyel közigazgatás-szociológiát, valamint az NDK vezetéstudományt) mutatja be. A kötet egyes tanulmányai újra kiadásra kerültek oktatási anyagként, ezért amerikai, francia, és magyar része a magyar rész vonatkozásában gyakorlatilag 2010-ig, az amerikai és a francia rész vonatkozásában máig irányadó maradt, ezen valamelyest csökkentettek a 2010-től megjelent közigazgatás-elméleti jegyzetek. A válogatott tanulmányok új kiadása (más nyugati szerzők közigazgatási tanulmányai fordításainak újraközlése, egyes esetekben első fordítása mellett): Lőrincz Lajos (ed.): *Közigazgatás-tudományi Antológia I-II.* (Vál.: Molnár Miklós-Nagy Tibor Gyula). Budapest, 1994.<sup>1</sup> 224., 163.; 1996.<sup>2</sup> 224., 176.; 2000.<sup>3</sup> 224., 176.; 2003.<sup>4</sup> 224., 176.; 2007.<sup>5</sup> 392. Unió (az ötödik kiadás esetében: HVG-Orac). A közigazgatás-elméleti jegyzetekre időrendben: Fábián Adrián: *Közigazgatáselmélet*. Budapest-Pécs, 2011.<sup>2</sup> 176. Dialóg Campus. Gajduscheck György-Horváth Attila-Lövétei István-Lőrincz Lajos-Szamel Katalin-Temesi István: *Közigazgatáselmélet. Egyetemi jegyzet. (A mesterképzés számára)*. (Ed.: Szamel Katalin). Budapest, 2010. 183. Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar Közigazgatási Tanszék. Árva Zsuzsanna-Balázs István-Barta Attila-Veszprémi Bernadett: *Közigazgatás-elmélet*. Debrecen, 2011. 196-223. Debreceni Egyetemi Kiadó.

<sup>25</sup> A fentebb megjelölt forrásokon túl egy komoly 1945 előtti külön is kiadott nagyobb tanulmány számos adattal szolgál a külföldi közigazgatás-tudományokról az akadémiai tag szerző által főleg angol, amerikai, francia közigazgatás-tudományt feldolgozó rövidebb írásaitól is inspiráltan: Ereky István: *A modern magyar közigazgatás kialakulása*. Pécs, 1942. 65. Szerző – Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó.

politikatudományi, szociológiai, közigazgatás-tudományi irányzatok léte igazolható-e hazánkban?

2. Miképpen illeszthető be a magyar közigazgatás-tudományba a honi kameralisztika? Hogyan függ össze a német-osztrák kameralisztikával a magyarországi kameralisztika (az oktatás és egyes megjelent monográfiák)? Milyen következtetések vonhatóak le a kameralisztika oktatás külföldi meghatározottságáról az egyetemi vizsgatézis-nyomtatványok (*thesis, Sätze*) tükrében? Miben áll a kameralisztika összefüggése a közigazgatás tudományával?

3. A kameralisztikát követő kor hazai közigazgatás-tudomány korai akadémikus (és akadémia tag) művelőit /egyben elfeledett alakjait/ (Zsoldos Ignác, Récsi Emil) hogyan jellemezhetjük az őket ért külföldi hatások tekintetében? Hogyan szólnak a közigazgatási jog helyéről, szerepéről, főbb problémáiról? Milyen a korban a szakigazgatások tudományos feldolgozottsága? Miképpen értelmezhető helyük akkor, ha azt állítjuk, szemben a korábbi szakirodalmi állásponttal, hogy a magyar közigazgatás-tudomány nem 1867-ben kezdődött? Hogyan szólhatunk a közigazgatás-tudomány művelőjeként kevésbé ismert, a közigazgatást<sup>26</sup> is művelő olyan korai szerzőkről, mint Karvasy Ágoston, vagy Kautz Gyula? Mi Concha Győző szerepe a hazai közigazgatási jog és közigazgatástan művelésében?

4. Állíthatjuk-e, hogy a magyar közigazgatás-tudományt e korai korszakban egyoldalú német hatás jellemezte? Mennyiben volt ez oktrojált?

5. Hogyan és mikortól hatott a nagy közigazgatási rendszerek közül kontinentális közigazgatási modell francia ága Magyarországon a tudományban? Mennyire tartós a jelenléte? A földrajzi közelség miatt számolhatunk-e a francia közigazgatás-tudománnyon

<sup>26</sup> A közigazgatást itt a Politika nevű tantárgy része, amely semmiben sem (vagy csak néhány elemében) azonos a mai politológiával, mivel a latin *politica* az államtudományt jelentette, vö.: Facultas Politico-Iuridicae Állam-és Jogtudományi Kart jelent. Az államtudomány és a politikatudomány (politológia) közé nem tehető egyenlőségjel. Ezzel részben ellentétesen ld.: Arczt Ilona: *A „Politika tudományok” oktatása a budapesti egyetem (ELTE) Jogi Karán és elődintézményeiben*. Budapest, 2004. 250. Rejtjel. (Azonban maga a szerző is számot vet azzal a ténnyel, hogy még a tágabb értelemben vett politikatudománnyal sem azonosítható a korabeli Politika tantárgy, vagy a kameralisztika. Vállalkozását mégis (a Politológia Tanszék szemszögéből nézve) „tanszéki elődök” feltárására szánta: Arczt 2004 9. Arczt kötetének tágabb összefüggéseiről az derül ki Takács Péter recenziójából, hogy Ballagi Géza, Schlett István, és Arczt Ilona műve háromféle politikatudományi elméletörténeti hagyományt elevenít fel, melynek szereplői között szinte nincs átfedés. Ballagi a politikai röpirat- és pamfletírókat gyűjti egybe, Schlett egy meglehetősen bonyolult összefüggésbe helyezett politikai gondolkodás történetét foglalja össze. Arczt pedig a politikatudományi(?) oktatás történetét mutatja be. Erre: Takács Péter: Történetek és tradíciók. Könyvszemle Arczt Ilona: *A „Politikai tudományok” oktatása a Budapesti Egyetem (ELTE) Jogi Karán és elődintézményeiben* c. munkájáról. *Acta XLI. évf.* (2004) 335-342. Különösen: 341. Mindehhez annyit fűznék hozzá, hogy Arczt által ismertetett szerzőknek jóval több köze van a tág értelemben vett államtudományhoz/államelmélethez, továbbá a közigazgatás-tudományhoz (és esetenként az alkotmányjoghoz), mint a tudományos szocializmusból kifejlődött hazai politikatudományhoz (politológiához). Magát a Politika nevű tárgyat a vizsgált korszakunkban „az állam tudományaként” jellemezték annak művelői. Erre egy plasztikus címadás: Balogh Arthur: *Az állam tudománya. Politika I. Az alkotmánytan*. Budapest, 1909. (3) VI., (2) 548. Grill. (A műnek tudomásunk szerint nincs külön közigazgatástani kötete.)

nyugvó olasz közigazgatás-tudomány valamiféle elsődleges vagy közvetítő jellegű szerepével?

6. Mikortól beszélhetünk a szintén nagy közigazgatási rendszer angolszász közigazgatást egymagában reprezentáló Amerikai Egyesült Államok közigazgatás-tudományának<sup>27</sup> országuk közigazgatás-tudósaira vonatkozó hatásáról?

7. Milyen kihívásokkal nézett szembe a hazai közigazgatási jog a tankönyvek és a monográfiák szintjén 1945-ig? Ha a közigazgatási jog nemzetenként más és más, akkor e tétel tükrében miként értékelhetők a külföldi hatások?

8. Magyary Zoltánt és tudományos iskolájának tagjait milyen külföldi hatások érték? Milyen összehasonlító közigazgatási tárgyú monográfiák születtek, és milyen színvonalon dolgozták fel kitűzött tárgyukat? Mennyiben vizsgálta az iskola a közigazgatási jog helyét a jogrendszerben?

**Kutatási kérdésünk (hipotézis).** Véleményem szerint a fentebb vázolt igen összetett problémakört nem lehet (a főként szociológusok és politikatudósok körében ismert tetszetős, de a jogtudományban csak nehézségekkel alkalmazható) kutatási kérdés (hipotézis) *Prokrusztész*-ágyába erőszakolni, mivel, mint látni fogjuk, a hazai közigazgatás-tudomány „kirakós játékában” van még nem egy hiányzó darab, amely nélkül nem teljes (sőt, egyenesen hamis) a (végső) kép. Lőrincz akadémikus, mint fentebb hivatkoztuk, utalt arra hogy „[...] **a megállapítások egyike sem helytálló, ha a munkákat valóban a korabeli külföldi irodalommal vetjük össze, s nem támasztunk velük szemben történetietlen követelményeket.**” – ebből eredően vállalkozásunk arra irányul, hogy a hazai közigazgatás-tudományban megszületett munkákban található külföldi hatásokat *összevetőleg* vegyük vizsgálat alá, feltételezve, hogy a korábban vélt százéves lemaradás nem volt behozhatatlan, mi több, esetenként lemaradásról sem feltétlenül beszélhetünk. A szociológia és a politológia, szervezés-és vezetéstan, kommunikáció-tudomány stb. kutatási kérdései általában már járt úton haladva, egy-egy, a korábbi szakirodalomból előzményekkel rendelkező részkérdést szándékoznak megválaszolni. (És kérlek számon e kérdés hiányát akár *par force* is a jogászokon). Jelen vállalkozás ennél némileg többre kényszerül, hiszen a Lőrincz Lajos által megfogalmazottak kimerítő bizonyítása elmaradt. Dolgozatunk ezt kísérli meg a maga szerény eszközeivel pótolni, még akkor is, ha olykor járatlan, vagy nem kellően kitaposott utakon is kényszerülünk haladni.

<sup>27</sup> A továbbiakban a rövidség kedvéért (nem kifejezetten pontos, de a hazai közigazgatás-tudományokban bevett kifejezéssel) amerikai közigazgatás-tudományt (szervezéstudományt, *scientific management*-et) fogunk említeni.

Mi az mégis, ami valószínűsíthető a hipotézis további elemeit körvonalazása során? A külföldi és a hazai közigazgatás-tudományi szakirodalom között volt kapcsolat, a magyar közigazgatás-tudományt nyilvánvalóan érték külföldi hatások. Ez részben a kutatók személyében rejltően (*peregrinatio*, személyes kapcsolatok külföldi tudósokkal, nyelvtudás, és a külföldi szakirodalom olvasása) részben a (tág értelemben vett) közigazgatás-tudományi munkákban (tankönyvek, monográfiák) fellelhetően is megmutatkozott. A közös történelem, olykor közös állami lét (Osztrák-Magyar Monarchia) miatt az erős (de nézetem szerint semmiképp sem kizárólagos) német hatás mellett a *mainstream* francia, és, kisebb mértékben ugyan, de a vizsgált korszak végén felerősödően angolszász (USA) hatással is kell számolnunk. Külön vizsgálendő a közigazgatási jogtudomány művelői mellett a nálunk eddig erősen negligált Concha Győző előtti közigazgatástan művelői is. A földrajzi közelség okán a részben önállótlan és a magyarhoz (és a világ legtöbb közigazgatásához és közigazgatás-tudományához) hasonlóan (a három nagy közigazgatási rendszer tudományát) követő olasz közigazgatás eredményei is a kutatásba bevonásra érdemesek.

A dolgozat tükröképszerűen vizsgálja a világ számára mintaadó három nagy közigazgatás-tudomány: a francia, a német, és az angolszász, továbbá az olasz közigazgatás legjelentősebb művelőit, valamint műveit. Hasonlóan járunk el az ugyancsak hatást gyakorló olasz közigazgatás tudományával is. Ezt követi a kor hazai közigazgatás-tudósainak tevékenységére és munkásságára vonatkozó ismertetés, beleértve eddig alig, vagy semennyire figyelembe vett jelentős, és kevésbé jelentős magyar szerzőket is.

Erre a kirándulásra invitáljuk olvasóinkat.

Mottó: „ - A villámlást –mondta Aliz nagyon határozottan, mert ebben teljesen biztos volt- a mennydörgés okozza... nem, nem – helyesbített gyorsan. – Fordítva értettem. - Már nem javíthatsz – mondta a Vörös Királynő. Ha egyszer kimondtál valamit, azt nem lehet visszavonni, és vállalnod kell a következményeket.”  
(Lewis Carroll)<sup>28</sup>

## I.2. A módszertan

### I.2.1. Metodológiai előkérdések. A fogalmak szerepe a jogban és a közigazgatásban

Gyakran emlegetett *teoréma*, hogy a tárgy körülhatárolása és a módszertan vázolása nélkül a társadalomtudományban sincsen tudományos munkák írására lehetőség. Egy megalapozó tankönyvben annak szerzője, Tamás András a következőket mondja a kérdésről: „Valamely egyetemi tantárgy magyarázata tradicionálisan a tárgy megjelölésével és annak a módszernek az ismertetésével kezdődik, amelyet a kifejtés során alkalmaznak.”<sup>29</sup> Nálunk a közigazgatás tudománya zömmel a közigazgatási jogias szemléletű tudányművelést, és a jogias szempontú narratíva kínálta perspektíva által keretbe foglalt világszemléletet jelenti. A módszerről,<sup>30</sup> de különösképpen a tudományos módszerekről általában (és különösen)<sup>31</sup>

<sup>28</sup> Carroll, Lewis: *A tükör másik oldalán*. In: Carroll, Lewis: *Aliz kalandjai Csodaországban és a tükör másik oldalán* (a prózát ford.: Varró Zsuzsa, a verseket ford.: Varró Dániel). Budapest, 2009. 252. Sziget Könyvkiadó. Az idézett részlet a 232. lapon található.

<sup>29</sup> Tamás András: *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, 2010.<sup>4</sup> 512. Szent István Társulat, ld. az idézetért a 9. lapon írtakat.

<sup>30</sup> A bölcelettudományi módszerek (jogtudományt amúgy kevésre tartó) korai klasszikusa: Descartes, René: *Discours de la méthode*. Leyden, 1637. 180. Jean Maire. Igen értékes tudományfilozófiai gondolatok tárháza: Weil, Simone: *Sur la science*. Paris, 1966. 198. Gallimard. [http://classiques.uqac.ca/classiques/weil\\_simone/sur\\_la\\_science/sur\\_la\\_science.html](http://classiques.uqac.ca/classiques/weil_simone/sur_la_science/sur_la_science.html)

A társadalomtudományok és a módszertan kapcsolatának modern értékelése egy jelenkori vezető szaktekintélynek számító közigazgatás-szociológus tollából: Mayntz, Renate: *Sozialwissenschaftliches Erklären. Probleme der Theoriebildung und Methodologie*. Schriften aus dem MPI für Gesellschaftsforschung 63. Frankfurt am Main, 2009. 182. Campus.

<sup>31</sup> Egy, a jogtudománnyal az átlagnál többet foglalkozó általános tudánymetodikai mű: Cohen, Morris R. - Nagel, Ernest: *An Introduction to Logic and Scientific Method*. Simon Publications, Oxford, 2002. 480. Simon Publications. Egyébiránt a jogtudomány és a módszertan kapcsolata nem minősül túlkutatott témának, csupán néhány ilyen irányultságú munkára lehetséges utalni: Burckhardt, Walther: *Methode und System des Rechts mit beispielen*. Zürich, 1936. 302. Polygraphischer. Az újabb német tudományos eredmények közül: Canaris, Claus-Wilhelm - Larenz, Karl: *Methodenlehre der Rechtswissenschaft*. Berlin, 2011.<sup>4</sup> 320. Taschenbuch. A jog és az elméletképzés (utóbbi a metodológiával részben rokon) összevetése egy igen jelentős hazai elméleti munkában: Sajó András: *Kritikai értekezés a jogtudományról*. Budapest, 1983. 104-126. Akadémiai. Egy időközben megjelent újabb kísérlet (jogösszehasonlítási irányultsággal): Fekete Balázs: *A módszertan megújulása. A funkcionális diadala*. In: *A modern jogösszehasonlítás paradigmái. Kísérlet a jogösszehasonlítás történetének új értelmezésére*. Budapest, 2011. 130-151. Szent István Társulat. A paradigmákkal kapcsolatos, a jogtudományban megalapozó jellegűnek számító alapmű: Kuhn, Thomas: *A tudományos forradalmak szerkezete*. (Ford.: Bíró Dániel). Budapest, 1984. 324. Gondolat. A joggal kapcsolatos kritikai szembenézés klasszikusa egy német remekjogász tollából (kiemelve a módszertani fejezetet): Jhering, Rudolf: *Die spekulative Methode in der Jurisprudenz* – Huschke, Lasalle. In: Jhering, Rudolf: *Scherz und Ernst in der Jurisprudenz. Eine*

értekezni mindig is valamiféle feladata volt a tudomány művelőinek. Nem sok megoldást kínál a kérdésben az általános tudomány módszertani szakirodalom sem. Ha a graduális képzések záródolgozatait, szakdolgozatait tekintjük, van a témakör módszertanának némi csekély irodalma.<sup>32</sup> Viszonylag ritka, és csak idegen nyelveken hozzáférhető a doktori (PhD) értekezések készítése során is alkalmazható módszertani segédkönyv,<sup>33</sup> illetve az olyasféle munka, amely az MSc és a PhD fokozat elnyerése érdekében írt dolgozat megírását segíti elő,<sup>34</sup> persze ezek sem jogi, vagy közigazgatás-tudományi jellegűek, hanem csupán bevezetők. Kifejezetten a kutatói szintet célozza meg Earl Babbie nevezetes kutatás-módszertani monográfiája.<sup>35</sup> A munka inkább szociológusok számára hasznos (az ő problémáikra íródott), de feldolgoz néhány általános jogi tematikát is.<sup>36</sup>

---

*Weihnachtsgabe für die juristische Publikum.* Leipzig, 1884. XVI, 383. Breitkopf & Härtel. A fejezetre lásd a 17-35. oldalakat.

[http://dlib-pr.mpiar.mpg.de/m/kleioc/0010/exec/bigpage/%22154197\\_00000025.gif%22](http://dlib-pr.mpiar.mpg.de/m/kleioc/0010/exec/bigpage/%22154197_00000025.gif%22)

Egy általánosabb jellegű, de rendkívül magas tudományos értékű korai hazai jogi szakmódszertani munka: Kiss Géza: *A jogalkalmazás módszeréről. Dogmatörténeti és kritikai tanulmány a magánjog köréből.* Budapest, 1909. 243. Athenaeum. A közigazgatáselmélet és az elméletképzés összefüggéseinek gyakorlatilag első, és eddig tudomásunk szerint egyetlen hazai vizsgálata egy új tankönyvben: Szamel Katalin: *A közigazgatáselmélet fogalma. A tudományos gondolkodás és az elméletképzés.* In: Szamel Katalin: *Közigazgatáselmélet. Egyetemi jegyzet. (A mesterképzés számára).* Budapest, 2010. 7-10. Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar Közigazgatási Tanszék. Egy német előzmény a közigazgatás-tudományi módszertanról: Hilberath, Leo: *Grundlagen und Methoden einer neuen Verwaltungswissenschaft. Ausgangspunkte einer politischen Wissenschaft. Sonderdruck aus der Zeitschrift Raumforschung und Raumordnung 4. Jahrgang Heft 9.* Heidelberg, 1939. 43. Vowinkel.

<sup>32</sup> A tárgykör aligha felülmúlható, gondolatébresztő, de még a személyi számítógépek és a világháló kora előtt készült („írógépre optimalizált”), ezért technikailag teljesen elavult (illetve e szempontból eleve nem a hazai követelményekhez alkalmazkodó) klasszikus összefoglalása: Eco, Umberto: *Hogyan írjunk szakdolgozatot?* Gondolat, Budapest, 1991. 256. Gondolat. Ugyan természettudósoknak írt korábbi, de társadalomtudósok számára is gondolatébresztő munka: Ramón y Cajal, Santiago: *Tudományos kutatásra vezérlő kalauz.* (Ford.: Salamon Henrik). Budapest, [1927] XII, 152. Novák Rudolf és Társa. (A mű el nem avulásának bizonyítéka, hogy a 2000-es években jelent meg angol fordítása.) Néhány hazai bevezető jellegű anyag: Bertáné Németh Ágnes: *Az irodalomkutatástól a hivatkozásig. Hallgatói segédlet.* Pécs, 2002. 75. Pécsi Tudományegyetem Könyvtára. A Pécsi Egyetemi Könyvtár Kiadványai 4. Majoros Pál: *Kutatásmódszertan, avagy hogyan írjunk gyorsan jó diplomamunkát? Módszertani tananyag a gazdasági felsőoktatás hallgatói számára.* Budapest, 1997. 131. Nemzeti Tankönyvkiadó.

<sup>33</sup> Grzegorzewskij, A. N.: *Вопросы методологии и методики научных исследований аспирантами. [Voprosy metodologii i metodiki naučnyh issledovannij aspirantami.]* Moskva, 1990. 292. s.n.

<sup>34</sup> Beaud, Michel: *L'art de la thèse. Comment préparer et rédiger un mémoire de master, une thèse de doctorat ou tout autre travail universitaire à l'ère du Net.* Paris, 2006. 202. La Découverte. Az angolszász irodalomból: Howard, K.-Sharp, J. A.: *The management of a student research project.* Aldershot, 2002.<sup>3</sup> 288. Gower.

<sup>35</sup> Babbie, Earl: *A társadalomtudományi kutatás gyakorlata.* Budapest, 2008.<sup>6</sup> XXVII, 564., (149). Balassi.

<sup>36</sup> Ezek az alábbi esettanulmányok: *A „háromszoros csapás” törvény hatása; A nemi erőszakkal kapcsolatos igazságszolgáltatás reformja; A házasságon belüli bántalmazások megelőzése; Egy szakmai etikai kódex; Két etikai vita; Halálbüntetés és elrettentés; Teaházi bonyodalmak.* In: Babbie 2008 400-401, 402-403, 403, 403-404, 406-407, 541, 541-543.

A fogalmakkal kapcsolatos gondolatiságot<sup>37</sup> a közigazgatás-tudományban (közigazgatási jogi befolyásoltsága miatt) – nem kizárólag, de döntő jelleggel - a jog határozza meg. A jogtudomány tárgya, a jog, eleve sajátos, mivel nem (azaz csak néha) deskriptív, alapjában véve preskriptív, azaz nem leíró, hanem előíró jellegű, és életviszonyokat legális (és legitim) módon szabályozó, így mindez kihat a jogtudományra is. A jog azonban nem csak a felsorolások, hanem a fogalmak tudománya is. Hiszen a jogban kell (vagy kellene<sup>38</sup>) a fogalmaknak legpontosabban körülírtaknak, a fogalmak használatának pedig legkövetkezetesebbnek lenniük. A jog (elvileg, azaz *per definitionem*) zárt fogalmi rendszere éppen azért alapkövetelmény, mivel ezen szabályozás az emberi társadalom egyik fő pillére. A normavilágosság elhomályosodása, a szándékosan mindent túlbonyolítani igyekvő (túl)szabályozás még inkább életidegenné teszi az amúgy is (szinte teljes egészében) mesterségesen létrehozott szabályösszességet: a jogot. Eduard Spranger a történettudomány vonatkozásában megfogalmazott, erősen pszichologizáló filozófiai elméletében kifejti, hogy a megértő-leíró tudományok (történettudomány, szövegfilológia) mellett vannak konstruáló tudományok: ahogy a matematikus is gyakran konstruál, ugyanígy konstruál a jogász is. Azaz a kifejtő (szisztematizáló) jogtudomány (vagyis a nem történeti, nem jogelméleti, tehát tételes jogi jogtudomány) nem, vagy döntően nem összefüggéseket ír le és rendszerez, hanem lehetséges eseteket konstruál (ti. a legtöbb jogszabály, de a jogtudomány is-K.Gy.). A jogszabályok, de a jogrendszer egésze is olyan fogalmi hálóval dolgozik tehát, amelyből az egyes esetekre nézvést a megoldás kikereshető, mivel akkor is *a priori* logikus a rendszer, ha az életbeli konkrét eset korábban soha nem fordult elő a valóságban. (Erre mondjuk, hogy a jog a szélsőértékekre is tartalmaz szabályt.) Spranger szerint a jogalkotás példának okáért lényegében olyasmire vonatkozik, ami nincs, de aminek lennie kell, nem tényeket konstatál a jogszabály (vagyis csak ritkán), hanem viselkedést (tevést, tűrést, nem tevést) akar (és tud is) szabályozni. De a jogász tevékenysége más szempontból is szerkesztő jellegű: az egyes konkrét eseteket addig (transz)formálja át fogalmilag, míg „kellő jogi fogalomszémákba” azaz jogfogalmakba nem foglalhatja (illetve még itt jön szóba „az adott életbeli tényállás

<sup>37</sup> A jogbani fogalmi metodológia vonatkozásában megfontolandóak Tamás András professzor szavai: „Bármely társadalomtudományi vizsgálati módszer és rendszerezés alapos figyelmet érdemel, mert ez a kérdéses tételezés vagy doktrína gondolati követhetőségének, megértésének a kulcsa. Az elmélet kifejtésekor a módszer –vagyis a tapasztalati ismeretek egybegyűjtése, általánosítása-, a rendszer –az általánosított jelenségek tudatos csoportosítása, fogalmakká való alakítása –és a tételezés – a csoportokba sorolt jelenségek, fogalmak lényegének és meghatározó jellegű összefüggéseinek feltárása, megállapítása – egymástól elválaszthatatlanok. A tételek csak saját rendszerükben, saját módszerük talaján érthetők meg. Erre ld.: Tamás András: *Bíró és társadalom. A jogtudat és a jogérvényesülés dialektikája*. Budapest, 1977. 469. KJK, különösen a 16-17. lapokon írtakat.

<sup>38</sup> A tényleges jogi fogalomképzés lesújtó kritikája: Sajó 1983 144-154.



minősítése/egyedi esetre vonatkoztatása, azaz szubszumciója, „beszubszumálása a norma alá”). Azaz a jogeset tartalma a jogász számára kevésbé érdekes, semmint a tisztán jogi szerkezete. Ebből ered a laikusok számára érthetetlen és rideg jogi formalizmus. Ezen alapul az Eduard Spranger-i jogtudományi és társadalomtudományi módszer közötti különbség elmélete. A társadalomtudományok általában a társadalmi cselekvés jelenségeit írják le, és okait magyarázzák. A jogtudomány ugyanezen jelenségeket egy fogalmilag kidolgozott jogrend konceptusaira vetíti rá, tehát konstruál. E kétféle gondolkodási mód az oka a jogászok és a szociológusok ellentétének. A jogászokat a szociológusok életidegen fogalomkonstruálóknak bélyegzik, míg a jogászok a szociológusoknak a rendszeralkotó képesség hiányát róják fel.<sup>39</sup>

Nem szabad mindezek után azt képzelni, hogy a jog változatlan fogalmiságokkal dolgozik. Példaként hozható a (változatlan) római katolikus kánonjogi házasságfogalomból kiinduló civiljogi (polgári jogon belül tételezett családi jogi) házasságfogalom változása: egyes országokban a házaspárt alkotó házasfelek különeműsége mellett megengedett az azonos neműség is. Ugyanígy új fogalmak, új esetek tűntek fel a számítástechnika és a világháló megjelenésével (számítástechnikai bűncselekmények, nemi deliktumok (világhálón megjelenő) új fajtái, személyiségi jogsértés a világhálón, a fájlcsere jelensége a polgári jogi felelősségtan, valamint a szerzői jog szemüvegén keresztül,<sup>40</sup> ugyanakkor lehetséges az elektronikus ügyintézés és az *e-voting* is). A hazai közigazgatási eljárásjog új fogalma lett a Ket. által behozott 'hatásterület' kifejezés.

### **I.2.2.Egy összehasonlító közigazgatás-tudományi probléma: külföldi hatások a magyar közigazgatás-tudományban**

Feladatunk nem más, mint a magyar közigazgatás-tudományt (tehát nem a közigazgatás egészét, hanem csak a közigazgatás-tudományt) ért külföldi hatások feldolgozása.<sup>41</sup> Az összehasonlító közigazgatás (amely több az összehasonlító közigazgatási jognál) módszertanilag még annyira sincs kifejlődve, mint az összehasonlító jog, ezért nem

<sup>39</sup> Spranger, Eduard: *Die Grundlagen der Geschichtswissenschaft. Eine erkenntnistheoretisch-psychologische Untersuchung.* Berlin, 1905. S. n. Spranger gondolatait ismerteti a Horthy-korszak egyik vezető (tudomány)filozófusa, az MTA elnöke: Kornis Gyula: *Bevezetés a tudományos gondolkodásba. A tudomány fogalma és rendszere.* Budapest, 1922. 119-120. Szeged Városi Nyomda és Könyvkiadó Rt.

<sup>40</sup> Ezen új jelenségek körében egy, a győri Széchenyi István Egyetem Állam-és Jogtudományi Doktori Iskolájában megvédett elsőrangú PhD doktori értekezést említenék. Köhidi Ákos: *A polgári jogi felelősség digitális határai Európában. A P2P rendszerekben megvalósuló szerzői jogi jogsértések felelősségtani vonatkozásai.* Győr, 2012. 227. Szerző.

<sup>41</sup> Egy programadó tanulmány, mely a tárgykör egyetlen hazai számbavételi kísérlete: Lőrincz 2001 4-8.

bővelkedik módszertani tanulmányokban. (Figyelembe kell venni, hogy a megalkotandó értekezés egyszerre foglalkozik a közigazgatási jogi, és közigazgatás-tudományi összehasonlítással, azaz a magyar közigazgatási jogot és a magyar közigazgatás-tudományt ért külföldi hatások vizsgálatával, tehát így a topika olvasó részéről összehasonlító közigazgatási joginak minősítése téves, illetve ha valaki ismeri az összehasonlító jogot, az tudja, hogy az zömmel a magánjogot, esetleg a büntetőjogot szokta hasonlítani. A közigazgatási joghasonlítás pontosan annyival ritkább, mint amennyivel maga a diszciplína később keletkezett az anyagi és eljárási értelemben vett büntető - és magánjognál). Maga a történeti irodalom látszólag erős módszertani fogódzót kínál,<sup>42</sup> azonban a gyakorlati kutatásban az összehasonlító közigazgatás módszertanában<sup>43</sup> ez csak korlátozottan érvényesíthető.

### I.2.3. Lehetséges fogalomhasználat a vázolt probléma megoldása során

A fogalomhasználat hét szintje különíthető el véleményünk szerint, és ez hét fogalom<sup>44</sup> bevezetését jelenti. A fogalomhasználat szintjei: inspiráció, hatás, áthatás (ném. *Überwirkung*), kreatív adaptáció, közvetítéses átvétel, befogadás (recepció), oktrojáció. Abban az esetben, ha – mint majd mi is tesszük – a magyar közigazgatás-tudományra, pontosabban az egyes művelőkre tett külföldi hatásokat vizsgáljuk (tanultság, külhoni *peregrinatio academica*, majd a tudósként tett külföldi tanulmányutak, a hazai művelők által olvasott (recenzeált) külföldi szerzők, a velük való személyes kapcsolat, levelezés, illetve a külföldi hatások beépülése a művekbe (egyszerű külhoni példa említésétől a külföldi közigazgatási intézmények monografikus feldolgozásáig terjedően). De ilyen lehet a külföldi akadémiai tagság, vagy külhoni szaklapnál szerkesztőbizottsági tagság. Az érem másik oldalát maga a jogi környezet megváltoztatása jelenti: ilyen Magyarország esetében - tágabb

<sup>42</sup> Gyurgyák János-Kisantal Tamás (eds.): *Történetelmélet* I.-II. Budapest, 2006. 2200. Osiris.

<sup>43</sup> A témához fontos adalékokkal szolgál egy Halász Józsefnek tulajdonítható gépiratos mű: [Halász József]: *Metodológiai kérdések az összehasonlító közigazgatásban*. In: [Halász József]: *A közigazgatás összehasonlító tanulmányozásának módszertani kérdései* (Gépirat). [Szeged][1975] 3-8. [S.n.] Jelzet nélkül. Tőlünk eltérő nézőpontja miatt kevésbé tudtuk használni, de néhány kérdésfeltevését felidézzük. Szerinte gyakran felmerül az államtudományi irodalomban, hogy a az összehasonlítás módszertani problémáinak vizsgálata szükségtelen. Kiemeli ezzel szemben, hogy a módszeralkalmazás kérdéseit tisztázni kell (módszertisztaságra törekvés-K.Gy.). Rámutat, hogy a közigazgatásban az összehasonlítás elsődlegesen mindig mint intézményi összehasonlítás merül fel, és ehhez képest a módszer másodlagos. Külföldi összehasonlító közigazgatási munkák számbavételi kísérlete: Schindler, Benjamin: *Rechtsvergleichendes Arbeiten im Verwaltungsrecht (Merkpunkte)*. s.l. 2009 s.n. <http://www.unisg.ch/de/Schools/Law/Ueber+LS/Lehrstuehle/Lehrstuhl+Schindler/~media/Internet/Content/Dat/eien/Schools/LS/Lehrstuhl%20Schindler/Merkblatt-RechtsvergleichungBE.ashx>

<sup>44</sup> Impozáns kísérlet a fogalmak használatáról a közigazgatási jogban: Patyi András: *Közigazgatás-Alkotmány-Bíráskodás*. Győr, 2011. 271. Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam-és Jogtudományi Kar - Universitas-Győr Nonprofit Kft.

időkörből vett példákkal élve - az osztrák vagy a szovjet-orosz oktrojált jog jelenléte, amely magával hozza az osztrák vagy a szovjet-orosz hatások felerősödését. A fogalomhasználat körében említett fogalmakat erősorrendben soroltuk fel, amely a leggyengébb kapcsolattól halad a legerősebb felé.

1) *Inspiráció*n értjük azt a leggyengébb hatást, amikor valamely külföldi szerző, vagy külhoni közigazgatás-tudományi iskola csupán érintőleges (*attangentív*), és gyenge impressziót gyakorol az azt közvetítő szerzőre.<sup>45</sup> Azaz az inspiráció sosem hatás, mindig gyengébb annál.

2) A (szűkebb értelmű) *hatás* egy ennél erősebb impulzus, olyasféle gondolatátvétel, avagy gondolattársítás, melynek alapja esetünkben külhoni közigazgatás-tudóshoz/közigazgatás-tudósokhoz, vagy külállami közigazgatás-tudományi iskolá(k)hoz, vagy külföldi közigazgatási jog(ok)hoz köthető.

3) Az *áthatás* (ném. *Überwirkung*) valaminő tartós hatást feltételez, olyat, amikor egy külföldi közigazgatás, vagy annak csupán egyes elemei tartósan, vagy egy adott ország kisebb területén kizárólagosan hat(nak). (A magyar közigazgatásban ilyen volt, hogy Fiumében, amely a Magyar Királyság csatolt része volt ('Fiume szabad város'), az anyakönyvezés olasz nyelven folyt, illetve a helyi közigazgatás nyelve az olasz volt.<sup>46</sup> Vagy a trianoni békediktátum eredményeképpen a Lengyelországhoz került 25 szepességi és Árva vármegyéhez tartozó községekben 1920 és 1922 között a magyar törvények voltak hatályban, sőt, a magyar magánjogi törvényjavaslat kötelmi jogi szabályait 1934. július 1-jén helyezte hatályon kívül a lengyel törvénykönyv a kötelmekről.)<sup>47</sup>

4) *Kreatív adaptáció*n én azt értem, amikor egy külföldi eredetű jogintézmény akár az átvétel során rögtön, akár idősültség folytán sajátos magyar színezetet kap. Ilyen lehet a

<sup>45</sup> Az inspirációról filozófiai nézőpontból, kimutatva, hogy az nem azonos a hatással, lásd: Varga Csaba: *A jog helye Lukács György világképében*. Budapest, 1981. 234-235. Magvető. Varga Csaba itt arra tér ki, hogy a jogászságról feltételezett ontológiai jelentőségátulajdonítás során Lukács nem ismerte az angolszász és a skandináv jogi realizmust, számára az *terra incognita* volt, de az ezekre vonatkozó inspiráció (amely tehát nem hatás) Max Weber-től származhatott.

<sup>46</sup> „Fiume város és kerületének hivatalos nyelve az olasz.” Erre: Nagy Ferenc: *Magyar városi jog*. Budapest, 1912. 104. skk. A Rendezett Tanácsú Városok Polgármestereinek Országos Egyesülete. Hasonló tematikájú alapmű: Csizmadia Andor: *A magyar városi jog. Reformtörekvések a magyar városi közigazgatásban*. Kolozsvár, 1941. 227. Győregyházmegyei Alap.

<sup>47</sup> Erre: Nizsalovszky Endre: *A lengyel kötelmi törvénykönyv általános rendelkezései*. Budapest, 1935. 30. Első Kecskeméti Hírlapkiadó és Nyomda Rt.

vármegye esete példának okáért, amely frank-germán konstrukcióból (Szalay László) lett magyar jogintézménnyé. Az általunk kreatív adaptációnak nevezett jelenség, és az áthatás kapcsolatához Miskolczy István közöl Erdélyi László egy észrevételére választ, mely számunkra nagybecsű adalék. Ebben azt fejtegeti, hogy nem is egyszerű eldönteni, hogy mikor kell például egy adott intézményt külföldről átvettnek tekinteni, (mert erre ritkán van közvetlen bizonyíték), illetve mikor ad egy már csírájában meglévő magyar intézménynek lökést a külföldi viszonyok áthatásai, vagy mikor van az, hogy a gondolat külföldi, de a megvalósítás tipikusan magyar.<sup>48</sup>

5) *Közvetítéses átvétel* amikor egy idegen jogintézmény, megoldás, tan, egy eredeti elméletalkotótól (idegen közigazgatástól, külföldi művelőtől) egy, esetleg több más külföldi közigazgatástól egyidejűleg, illetve időben osztottan; avagy egy vagy több külföldi közigazgatás-tudós munkájából kerül átvételre úgy, hogy egy harmadik (többedik) országbeli (vagy közigazgatás-tudósi) elméletet, megoldást, fogalmat, módszert, szabályozási módot vagy attitűdöt a felsorolt lehetséges átvevőkön keresztül közvetítenek. Példán keresztül érthetőbb a dolog. A közigazgatási cselekmény (aktus) fogalmát az 1945 előtti magyar közigazgatás-tudomány is ismerte. Azonban a német eredetű úgynevezett osztályozó aktustant (amely a közigazgatási aktusok nagyszámú fajtáit sorolja fel és ismerteti különféle neveken) nem alkalmazták, ez a szovjet-orosz közigazgatási jogtudomány közvetítésével 1945 után jelent meg a magyar közigazgatási jogi (korabeli szóval: államigazgatási jogi) tankönyvirodalomban és jogirodalomban. A közvetítéses átvétel mellett lehet egyszerű (önkéntes) átvételről, és kényszerű átvételről beszélni. Utóbbi esetében a kényszer mértéke nem éri el az oktrojációnál írtakét. Ugyanakkor az átvétel messze nem olyan mély, mint az alább írt befogadás (recepció) esetében szokásos.

6) *A befogadás (recepció)*<sup>49</sup> valamely jogintézmény, vagy jogi megoldás, esetünkben közigazgatási jogi<sup>50</sup> jogintézmények, megoldások, de külföldi közigazgatási tudományos

<sup>48</sup> Miskolczy István: Válasz Erdélyi László „Észrevételeire”. *Századok* LVII. évf. (1933) 6. sz. 480.

<sup>49</sup> A témához, de magánjogi nézőpontból lásd: Sajó András (ed.): *Befogadás és eredetiség a jogban és a jogtudományban. Adalékok a magyarországi jog természetrajzához*. Budapest, 2004. 223. Áron.

<sup>50</sup> A közigazgatási jogon belül az oktatás szintjén a közigazgatási eljárásjog, ellentétben a másik két nagyjoggal, nem vált önálló és elválasztott diszciplínává. A viszonylag mostohán kezelt hazai összehasonlító közigazgatáson belül figyelemreméltó kísérlet az összehasonlító közigazgatási eljárásjog művelésének tankönyvi példája: Patyi András: *Az eljárásjogi szabályozás és kodifikáció európai áttekintése (összehasonlító közigazgatási eljárásjog)*. In: Baraczka Róbertné - Gyurita Rita - Lapsánszky András - Mudráné Láng Erzsébet - Patyi András - Varga Zs. András: *Közigazgatási jog II. Közigazgatási hatósági eljárásjog* (Ed.: Patyi András). Budapest-Pécs, 2007. 671-714. Dialóg Campus.

tanok átvételét jelenti. Ilyenként említhető a német közigazgatási dogmatika köréből a közigazgatás szabad mérlegelése, szabad belátása, 'diszkrecionális jogköre' (ném. *freie Ermessen*).<sup>51</sup> A francia közigazgatási jogi dogmatika hasonló fogalma a *service public*<sup>52</sup>, amely némi leegyszerűsítéssel a közösség szolgálatát, mint elvi tételt jelenti/jelentette. A *fonction publique* kifejezéshez hasonlóan jelenthet közszolgálatot, de ma már inkább csak közszolgáltatás értelemben használják. Utóbbi esetben a németben a megfelelője a *Daseinsvorsorge*. (Megjegyzendő, hogy a (külföldi) hatás/ráhatás szempontjából gyengébb kreatív adaptáció és a közvetítéses átvétel a befogadás (receptió) alelete.)

7) Az oktrojáció<sup>53</sup> erőszakos és külsődleges, többnyire a jogrendszer egészére ható változás, amely a közigazgatásban is érezteti hatását. Ehhez (nem kizárólagosan, de meglehetősen gyakorisággal) valamiféle (fegyveres) erőszak-alkalmazás (megszállás) jelenti a nyitányt. (A kifejezést nem a nemzetközi jogi fogalommal azonos értelemben használjuk). Ilyen a (dolgozat időbeli keretein túlmutató) szovjet tanácsrendszer ránk erőszakolása, vagy a szovjet típusú „közigazgatási” bírászkodás,<sup>54</sup> de az alkotmányjogban hasonló példa az osztrák alkotmány Magyarországra oktrojálása<sup>55</sup> a Bach-korszakban, vagy a szovjet sztálini-buharini

<sup>51</sup> Szontagh Vilmos: *A közigazgatás szabad belátása. Diszkrecionális közigazgatás. Közigazgatásjogi dogmatikai tanulmány*. Miskolc, 1928. XXIII., 253. Magyar Jövő Nyomdaüzem és Lapkiadó Vállalat Részvénytársaság. Molnár Miklós: *A közigazgatás döntési szabadsága*. Budapest, 1996. 126. KJK. Az újabb német irodalomból: Held-Daab, Ulla: *Das freie Ermessen*. Berlin, 1996. 287. Duncker und Humblot, valamint Groß, Thomas: *Die deutsche Ermessenslehre im europäischen Kontext*. ZÖR Vol. LXI. (2006) No. 4. 625-641.

<sup>52</sup> Valló József: *A service public eszméje a mai francia közigazgatási jogban*. Budapest, 1940. 157. Magyar Közigazgatástudományi Intézet. A Magyar Közigazgatástudományi Intézet kiadványai 32., Chevallier, Jacques: *Le service public*. Paris, 2010.<sup>8</sup> 127. Presses Universitaires de France. Que sais-je? Vol. 2359.

<sup>53</sup> Az oktrojáció (oktrojált) szó –a magyarba legalábbis- a francia-német *octroyirte* (*oktroyiren*) szó átvételével került. Érdekes, hogy a Bach-rendszer alkotmánya önmegnevezése volt ez, azonban ekkor 'engedményezett' formában fordították magyarra, erre lásd a lentebb írtakat. Az *octroyirte* eredete a francia eredetű német *Octroi* szó, mely a németben (ma *Oktroi* alakban írva) engedélyt, szabadalmat is jelent, régies szóként pedig kényszer. A francia szó jelentése engedély, engedmény, adományozás, valaminek a nyújtása. Itt pedig az uralkodó egy alkotmányt „nyújtott át”, „adományozott” népeinek. Varga Csaba összehasonlítása szerint a francia *octroi* szó a németben *Rezeption*, az angolban pedig *imposition*: „[...] [N]otamment celui de 'Rezeption' en allemand et celui 'octroi' en français ('imposition' en anglais) peuvent se présenter presque comme coulant de source.” Erre: Varga Csaba: *Sur les transferts juridiques. Une analyse conceptuelle*. In: *Ratio Legis-Ratio Iuris. Ünnepi tanulmányok Tamás András tiszteletére 70. születésnapja alkalmából. Liber Amicorum Studia A. Tamás Septuagenario Dedicata*. Budapest, 2011. 529. Szent István Társulat. Illetve a miénktől részben eltérő etimológiai fejtegetésekre (említve, hogy a szó jogi nyelvi igei használata (Nyugat-Európában) 1865-től lett gyakori, mégpedig a német nyelvből kiindulva: „Il est vrai, la forme 'octroy' en tant que verbe a été fréquemment utilisée depuis 1865 dans le sens juridique ci-dessus, cependant il vient de l'allemand 'oktroyiren'.” Lásd: Varga 2011 529. 5. lábjegyzet, illetve kapcsolódó etimológiai fejtegetéseket *passim*. Itt szeretnénk rámutatni, hogy a receptió és az oktrojáció világosan elválasztható, hiszen a receptió feltétele az önkéntes alkalmazás.

<sup>54</sup> Patyi András: *A szocialista modell*. In: Patyi András: *Közigazgatási bírászkodásunk modelljei. Tanulmány a magyar közigazgatási bírászkodásról*. Budapest, 2002. 100-104. Logod Bt.

<sup>55</sup> *Az Ausztriai Császárság engedményezett (oktroyirte) birodalmi Alkotmánya*. Pest, 1849. 16. Landerer és Heckenast. Német eredetije: *Die oktroyirte Reichs-Verfassung für das Kaiserthum Österreich*. Pest, 1849. 20. Landerer und Heckenast.

1936-os alkotmány modifikációkkal történt ránk kényszerítése. A világtörténetben ilyen alkotmány volt még a mai német alaptörvény 1949-ből (ném. *Grundgesetz*) mely -minden sikertörténete ellenére is- oktrojált alkotmány, s melynek első fogalmazványát Sir Brian Robertson katonai kormányzó dolgozta ki. Az (1946-tól hatályos) mai japán alkotmány is ilyen, melynek tervezetét Mac Arthur tábornok adta át a japán megbízottaknak.) Zárasképpen elmondható, hogy a fentebb vázolt fogalmi keret lehet a kiindulás a kutatási probléma alapvető jellegű megoldása irányába.

A következő megválaszolandó kérdés, hogy az egyes (itt átfogó értelemben vett kifejezéssel szólva) hatások milyen formában fedezhetőek fel? Mivel egy adott tudományt ért hatásokat vizsgálunk, a hatások (a külföldi hatások) megjelenési formáinak legfőbb területe maga a szakirodalom. Az első kérdés a külföldi hatások beépülése. Itt találkozhatunk említő idézéssel, tartalmi idézéssel, az idézés során a szerző egyetérthet a külföldi nézetekkel, cáfolhatja azokat, hallgatólag helybenhagyhatja, vagy tartózkodhat a véleménynyilvánítástól. Lehetséges egy külföldi közigazgatás-tudományi mű hazai recenzióját is hatásként felfogni, ahogy azt korábban említettük. Ugyanilyen lehet a tanulmányban, tankönyvben, kismonográfiában, vagy nagymonográfiában akár egy rész, vagy a mű egésze keretében történő feldolgozás. (És ennek csúcsa a mi szempontunkból nyilvánvalóan egy összehasonlító közigazgatási tárgyú nagymonográfia lehet, akár két, több, vagy számos ország példáját, akár egy adott fogalom, vagy jogintézmény, netán elmélettörténeti kérdések vizsgálata legyen is a kitűzött cél. Ugyanilyen lehet a korábbiakban szintén felsorolt személyközi kapcsolat, azaz tehát a külföldi hatás nem olvasás útján való megismerése és közvetítése (szakmai tanultság, nyelvismeretek, külhoni *peregrinatio academica*, majd a tudósként tett külföldi tanulmányutak, a külállami tudósokkal való személyes kapcsolat, levelezés).

Önmagában az a tény, hogy felvázoltuk a dolgozatban a közigazgatás-tudomány és a metodológia kapcsolódásának elvi irányait, és egy elméleti kérdésre módszertani választ kíséreltünk meg adni, egyáltalán nem jelent kizárólagosságigényt. Azaz mások feltehetőleg az enyémtől merőben különböző szemlélettel, más narratívai megközelítéssel, eltérő hangsúlyokkal ugyanúgy verifikálható eredményt mutathatnának fel. Mire utal mindez? Nyilvánvalóan arra, hogy a közigazgatás-tudományban nincsenek kialakultnak mondható metodológiai standardok, nincs egyetlen (vagy kisszámú) üdvöztető módszer, hanem módszerek vannak, melyek egy azonosan feltett kérdés megválaszolását különfélelekppen teszik lehetővé. Azaz néhány általános tudományos kikötés, és társadalomtudományi elvárás

betartása mellett lehetséges megalapozott elméletkifejtés, új kutatási eredmények megalkotása.

#### **I.2.4.A bibliográfiai adatgyűjtés s a kérdések feldolgozása során alkalmazott módszertanról**

A közigazgatás-tudományban, de általában a társadalomtudományban „ahány ház, annyi szokás” alapon, ahány monográfia, periodika (mi több, szerző) annyiféle gondolkodás van arról, hogy hogyan helyes a forrásokat idézni. Optimális esetben előírják (sajnos, gyakran vitatható színvonalon), hogy hogyan kell a monográfiát, könyvfejezetet, tanulmányt, könyvismertetést idézni. Valójában maguk a könyvtárosok is többféleképpen írják le az egyes tételeket, és ezen a bibliográfiai szabványok<sup>56</sup> sem sokat segítenek, mivel nem szokás az azokban foglaltakat (sem) megtartani. Csábító lett volna idegen földről alkalmaznunk hivatkozási rendszert (MLA, APA), azonban az első nyelvészeti, a másik pszichológiai tudomány általi ihletettségű, azaz tőlünk merőben idegen. Az előbbi jegyzetekkel, utóbbi a szövegtörzshöz implikált zárójeles szerző-évszám rendszerrel operál. Az ún. Chicagói rendszer pedig nem teszi lehetővé, hogy egy szerzőtől egy évben több művet elkülöníthetően vegyünk fel. Mivel munkánk alapvetően (közigazgatási) jogtudományi, ezért a beazonosíthatóságot kiemelten fontosnak tartjuk („a jogász legyen pontos, hiszen ő szabályozza a társadalmat”). Így tehát egy lábjegyzet alapú hivatkozási rendszert alakítottunk ki. Ennek sajátossága, hogy számos forrásművel, sok szerzővel, egyes szerzők esetében ugyanazon szerzőnél számos munkára hivatkozik. Első idézés alkalmával a teljes bibliográfiai hivatkozást kiírjuk. Ha a művet hivatkozunk máskor is, akkor már csak szerző-évszám-oldalszám formában utalunk a munkára, így bibliográfiánk is szerző-évszám rendszerű, de nem ábécérendű, hanem tematikus, és forrásalapú. Abban az esetben, ha egy szerzőtől egyazon esztendőben több művet is felvettünk, a megkülönböztetést az évszámot követő kisbetűs jelzés adja (pl. Lőrincz 2002b).

---

<sup>56</sup> *Bibliográfiai leírás. Könyvek.* Budapest, 1978. 75. Magyar Szabványügyi Testület. Továbbá: *KSZ 2 Bibliográfiai leírás. Elektronikus dokumentumok.* Budapest, 2000. 20. Magyar Szabványügyi Testület. „[Egyes tárgykör szerinti speciális szempontok figyelembe vétele miatt a szabványok használatakor] egyszerűsítésként el lehet tekinteni bizonyos rendelkezésektől, ám sokszor többet, mást is bele kell foglalni a leírásba.” Erre: Pogányné Rózsa Gabriella: *A bibliográfiai adatközlés szabályai és felhasználása a könyves szakmában.* Budapest, 2004. 43. Hatágú Síp Alapítvány.

Egyebekben követjük az általános bibliográfia főbb szabályait. A szerzők családi nevük betűrendjében szerepelnek, a külföldiekénél a családnevet a keresztnévtől vessző választja el, kivéve ott, ahol a családnév-keresztnév sorrend használatos (keleti névsorrend). Azonban a szerkesztők, összeállítók, fordítók esetén abban a formában írtuk a nevet, amilyen sorrendben az adott nyelv használja. A különféle rövidítések feloldását külön jegyzékben adjuk. A korai irodalom termékeit minden esetben a mai helyesírásnak megfelelően tüntetjük fel.

Monográfiáknál a sorrend a következő: szerző cím (dőlt), (ha van) kötetszám, megjelenés helye, ideje, oldalszám, kiadó (és ha van, sorozatcím, sorozati kötetszám). A különlenyomatoknál is ez az irányadó. A könyvrészletnél a forrásmű címe előtt „In:” kifejezés olvasható.

A folyóiratban megjelent tanulmányok esetében: szerző cím (álló) folyóiratcím (ha lehet, rövidítve, a rövidítések listája a bibliográfiában) évfolyam, szám (kivéve, ha évente egyszer jelenik meg, mint pl. az egyetemi acták) kezdő-és vég-oldalszám.

Általánosságban tartjuk magunkat a bibliográfia és a jogász szakmában valamiféle *communis opinio doctorum* formájában létező, közös többszörösként felfogható szokásokhoz.

Számot kell adnunk a források nyelvisége nyújtotta kihívásról. A topika kifejtése angol, francia, latin, lengyel, német, olasz, és orosz források tanulmányozását teszi szükségessé. Az angol, francia, német, és orosz források teszik ki az idegen nyelvű *fontes* anyag nagyobb részét, míg a latin, lengyel, olasz matéria szórványosnak tekinthető. Amikor szükséges, az elsődleges és másodlagos források esetében is megadjuk az idézeteket eredeti nyelven (ha a magyar verzió saját fordításunk). Ettől kivételes esetekben térünk csak el.

### **I.2.5.A tárgy sajátosságából eredő néhány előzetes módszertani alapkérdés tisztázása**

Az értekezés címét olvasva az abban használt fogalmak maguktól értedőnek tetszenek ugyan, de nem árt ezeket mégsem tisztázni a fentebbi módszertani megfontolások fényében. Közigazgatás-tudományon –mint ahogy a dolgozat legelején jeleztük- a szűkebb vizsgált korszak sajátosságaira is tekintettel a közigazgatás tudományos művelése során jelen lévő közigazgatási jog(i irányzat), a közigazgatástan(i irányzat), valamint (ha ez időbelileg indokolt) a tautologikusan közigazgatás-tudomány(i irányzat)nak nevezett, Magyarországon Magyary és köre által először művelt diszciplínákat értjük. A közvetítő (vegyes) irányzatra, - amely a jogi szempontot és a közigazgatási szempontot egyaránt érvényesíti- szűkebb értelemben vett közigazgatás-tudományként, vagy szűkebb értelemben vett közigazgatás-



tudományi irányzatként (Magyary-iskolaként) fogunk hivatkozni (mivel ez önmegnevezésük volt). Ezek közül az irányzatok közül a közigazgatástan egyenes folytatása a XVIII. századi kameralisztikának (azaz a kameralisztika, pontosabb elnevezéssel *Cameral- und Policywissenschaft*<sup>57</sup> közigazgatási ágának, a *Policywissenschaft*nak), mely a közigazgatási jogi irányzatra kevésbé volt csak hatással.

A hatás kifejezés a címben általános jellegű. Hatáson e dolgozat keretei között legtágabb értelemben értünk minden olyan tudományosan megragadható tényt, eseményt, amely egy fogadó közigazgatási kultúrában egy átadó közigazgatási kultúra felől érkezve csapódik le. (Ez tipikusan lehet külföldi mű(vek) idézése, egy külföldi fogalom átvétele, külföldi közigazgatásra történő érintőleges utalás, vagy mélyebb bemutatás, illetve egy külföldi közigazgatás egy jogintézményének, vagy nagyobb egységének monografikus bemutatása önálló műben vagy fordítás útján. A legszélesebb értelemben bármilyen idegen jogi nézet bemutatása, külhoni művelő említése fontos számunkra. Ugyanígy hazai közigazgatás-tudós idegennyelv-ismerete, külföldi *peregrinatio*ja, idegen közigazgatás-tudósokkal érintkezése tanítványként, vagy tudományos jellegű személyes találkozók (konferencia) magyar és külföldi tudós levelezése forrása tárgyunknak). Vagyis a korábbiakban mondottak szerint lehetséges egy szakirodalmi vetület, és egy személyközi vetület. Az I.2.3. alpontban kifejtettek szerint hét fogalmi szintjét különíthetjük el a tágabb értelemben vett hatásnak, és a hét szint a hatás mélységét és jellegét hivatott kifejezni (az inspirációtól az oktrojációig terjedően).

Külföldinek mondunk mindent, ami nem magyar. Azaz: az esetleges perszónáluniók, reáluniók (Osztrák-Magyar Monarchia), államszövetségek, politikai uniók (jogközösségek) nem teszik a nemzeti közigazgatásokat azonossá, vagy nem szüntetik meg azokat (a magyar példa esetében legalábbis) még akkor sem, ha bevezetik az osztrák közigazgatást (Bach-rendszer), vagy a szovjet típusú tanácsigazgatást (Rákosi rendszer és Kádár rezsim). Ugyanígy az Európai Unióhoz való tartozás sem jelenti a nemzeti közigazgatások megszüntét. Tehát a Bach-rendszer idején bár osztrák volt az uralkodóház, és a hivatalnokok egy része is, pl. a magyar Helytartótanács korábbi rendelkezései, és számos magyar hivatali szokás érvényben maradt, de nem lehetett egyenlőségjelet tenni az e körbe tartozó cseh, a galíciai, a lombard-velencei, az osztrák tartományi, vagy a magyar közigazgatás közé. Azaz ezek a

---

<sup>57</sup> A régies latin, francia, német, és más külföldi szakkifejezések esetében a forrásszerű *ortográfiai* formákat alkalmazzuk, vagy ha az a jelenlegi helyesírástól igen nagymértékben eltér, akkor az eredeti szóalakra lábjegyzetben utalunk.

közigazgatások, és a velük kapcsolatos tudományos művek is külföldiek, valamint minden más, amely a lentebb következő „magyar” definíción kívül esik.

A címben jelzett magyar jelzöt szintén a legtágabban értjük. A magyar közigazgatás-tudomány része minden, a történelmi Magyarország területén (ideértve Erdélyt, kizárva ellenben Horvátországot, de Fiumét 1776-tól fogva, mikor a magyar Szent Korona része lett, szintén magyar területnek kell tekinteni)<sup>58</sup> illetőleg kivételképpen külföldön<sup>59</sup> született személy által, a történelmi Magyarország területén, vagy azon kívül megjelentetett monográfia (kivételt tűrő főszabály), amely nyilvánosságra hozataltól vagy annak hiányától függetlenül magyarul, vagy idegen nyelven jelent meg (készült el), és magyar vagy külföldi közigazgatási (közigazgatási jogi vagy közigazgatástani, illetve Magyary Zoltán-i értelemben vetten közigazgatás-tudományi) tárgyú. Azaz a definíciónknak van egy területi (ország), egy személyi (szerző), egy formai (monográfia), és egy tárgyi (közigazgatási) vetülete. A valóságban azonban az a helyzet, hogy alapvetően magyarországi szerzők magyar nyelvű munkáit (közigazgatási monográfiáit) vizsgáljuk, kivéve a magyar kameralisztika néhány latin nyelvű alkotását, és Magyary idegen nyelvű (angol, francia, német) monográfiáira történő utalást, illetve megemlíjük Márkus Dezső 1912-es német nyelvű, magyar közigazgatási jogi

---

<sup>58</sup> Az Erdély tekintetében engedő, Horvátország vonatkozásában megszorító értelmezést a hazai könyvészet *Hungarica*-fogalmából (nyomtatványra értve) valamint *Hungarus*-fogalmából (a nyomtatvány szerzőjére értve) vettük át. Az értelmezésre ld.: RMK III. pótlások 1. füzet III. oldalát. Esetünkben nem szükséges gyakorlati szempontból, és az időkor adta határokból eredően olyan részletekre tekintettel lennünk, minthogy például a külföldi szerzők csak magyarországi tartózkodásunk idejére minősülnek *Hungarus* szerzőnek. Erre ld.: RMK III. pótlások 1. füzet IV. oldalát.

<sup>59</sup> A vizsgált korszakban ilyen külföldi művelőt nem találtunk.

tárgyú kötetére.<sup>60</sup> (Megjegyezzük, 1989 után a magyar közigazgatás (közigazgatási jog) idegen nyelven történő ismertetését illetően javult valamelyest a helyzet, bár nem sokat).<sup>61</sup>

Az alcímben jelzettek közül a tudománytörténet kifejezés kíván csupán előzetes magyarázatot. Tudománytörténeten én a közigazgatás-tudomány (jelen esetben: a közigazgatási jog, a közigazgatástan és a kettő közötti közvetítő iskola) történeti-lineáris kontextusba helyezett fejlődésének és esetleges visszafejlődésének históriáját értem a külföldi közigazgatás-tudomány magyar közigazgatás-tudományra tett hatásai vonatkozásában. Ennek során nem kívánom a történeti folyamatból az eseményeket kiragadó Thomas Kuhn-i *paradigma*-tant alkalmazni. Először is, ez a (természettudós, nevezetesen fizikus által alkotott) elmélet tudósközösségek „normál tudomány” körébe eső olyan tudományos tevékenységét veszi alapul, amely egy vagy több olyan múltbeli tudományos eredményre épül, melyet a tudósközösség saját tevékenysége alapjának tekint, és ezen elméleteket monográfiák ismertetik, vitatják, új alkalmazásokkal és kísérletekkel vetik össze a megalapozó tant.<sup>62</sup> Ha saját témámat e divat által felkapott *Prokrusztész*-ágyba kényszeríteném, akkor a kutatás nem lenne végigvihető. Részben pedig a hazai közigazgatás-tudomány „lineáris” története kellően feldolgozatlan ahhoz, hogy nagyon is legyen

<sup>60</sup> Márkus Desider [Dezső]: *Ungarisches Verwaltungsrecht*. Tübingen, 1912. 579. J.C.B. Mohr-P. Siebeck.  
<http://www.archive.org/details/ungarischesverwa00mr>. Márkust azonban soha senki nem tekintette közigazgatási jogásznak (számos jogágban végzett kutatásokat), így nem lett a kánon része.

<sup>61</sup> Csupán a legfontosabb művekre utalunk. Angol nyelven magyar szerzőtől: Lőrincz Lajos: *Administrative Law*. In: Harmathy Attila (ed.): *Introduction to Hungarian Law*. The Hague, 1998. 35-50. Kluwer; Bordás Mária: *Hungary*. In: Galligan, D. J.-Smilov, D.M. (eds.): *Administrative Law in Central and Eastern Europe 1996-1998*. Budapest, 1999. 115-138. Central European University Press. Egy magyar szerkesztő-szerző által is jelzett nemzetközi jellegű, angol nyelvű helyi önkormányzati jogi alpmű: Bjerkén, Torsten – Davey, Kenneth–Lysenko, Vladimir – Marcou, Gérard – Verebélyi Imre: *New Trends in Local Government in Western and Eastern Europe*. (Ed.: Gérard Marcou – Verebélyi Imre). Brussels, 1993. 265. International Institute of Administrative Sciences. Szintén angol nyelvű könyvfejezet: Hajnal György-Jenei György: The study of public management in Hungary. Management and the transition to democratic *Rechtsstaat*. In: Kickert, Walter (ed.): *The Study of Public Management in Europe and the US. A Comparative Analysis of National Distinctiveness*. London, 2011. 208-232. Routledge. A magyar közigazgatás-tudomány vázaltszerű feltárása német nyelven, magyar szerző tollából: Szaniszló József: Ungarn. In: Heyen, Erk Volkmar: *Die Geschichte der -Verwaltungsrechtswissenschaft in Europa. Stand und Probleme der Forschung*. Frankfurt am Main, 1982. 173-184. Klostermann. Egy, az Andrassy Egyetem professzoraként is ismert német szerző elsőrangú monográfiája a magyar helyi önkormányzati jogról: Küpper, Herbert: *Autonomie in Einheitsstaat. Geschichte und Gegenwart der Selbstverwaltung in Ungarn*. Berlin, 2002. 532. Duncker und Humblot. Schriftenreihe des Kommunalwissenschaftlichen Instituts der Universität Potsdam Bd. 9. Egy a rendszerváltás idején, magyar szerző által orosz nyelven megjelentett tankönyv a magyar közigazgatási jogról: Berényi Sándor: *Венгерское административное право* (Ed.: L. V. Grečko; transl.: B. M. Lazareva). [*Vengerskoe administrativnoe pravo*.] Moskva, 1990. 482. Progress. Kivételképpen egy rendszerváltás előtti, olasz szerzőjű, olasz nyelvű munka a magyar tanácsigazgatásról: Schleini, Maria Viviani: *L'amministrazione locale nella Repubblica Popolare Ungherese*. In: Bassanini, Franco – Schleini, Maria Viviani: *L'amministrazione locale in Europa II. Repubblica Popolare Bulgara Repubblica Popolare Ungherese*. (Ed.: Paolo Biscaretti di Ruffia). Milano, 1974. 427-610. Giuffrè. A hazai közigazgatás 1989 és 2013 közötti idegen nyelvű megjelenéseit kiválóan összefoglalja: Rixer Ádám: A magyar közigazgatás idegen nyelvű irodalmának egyes jellegzetességei az elmúlt negyedszáz esztendőben. *Pro Publico Bono-Magyar Közigazgatás* I. évf. (2013) 2. sz. 4-22.

<sup>62</sup> Erre ld.: Kuhn 1984 29-30. A kuhni paradigmaelmélet jogösszehasonlításra történő kivetítésére jó összefoglalás: Fekete 2011.

keresnivalója egy olyan szemléletű munkának, mint az enyém. Dolgozatom ugyanakkor nem kis részben –éppen a külföldi hatások vizsgálata miatt- az összehasonlító közigazgatás (összehasonlító közigazgatási jog) eredményeinek vizsgálatára irányul, még akkor is, ha vitatható, hogy mikortól beszélünk összehasonlító közigazgatásról. Ugyanis önmagában az összehasonlító módszer alkalmazása nagy szereppel bírt abban, hogy a közigazgatás-tudomány művelése kialakuljon és fejlődjön. Azaz e munka sok vonatkozásban az előtörténet feltárására irányul. Ugyanakkor Kuhn kiindulási alapja a magyar közigazgatási jog és közigazgatástan feldolgozása során nem alkalmazható, mivel sem a kameralisztika/*Policeywissenschaft*, sem pedig az 1842 és 1942 közötti száz esztendőben (azaz Zsoldos Ignác *Szolgabírói hivatala* és Magyary Magyar közigazgatása közötti időben) csak a korszak legvégére alakult ki valós közigazgatás-tudományi iskola (Magyary és köre), bár teljes egészében az sem tudott kifejlődni. Magyary fellépése előtt nem volt egymásra kellően reflektáló, számos (később professzorrá lett) tanítványt kinevelő, időben párhuzamosan (vagy akár korszakonként csak egy-egy iskolát) felmutató tudósközösség, mivel hosszú ideig egy magyar egyetem volt csupán, és a kialakult helyzeten az újak megjelenése sem változtatott. Azaz egy-egy felbukkanó (többségében tankönyvvel, ritkábban monográfiával) jelentkező magányos tudós akadt, aki elődeire vagy kortársaira vagy csak tiszteletből, vagy csupán bibliografizáló szándékkal hivatkozott, illetve (főként 1876-tól 1888-ig) jellemző volt a hazai (főként) közigazgatási jogász szerzők körében, hogy önmagukat tekintették a hazai közigazgatási jog első művelőinek. A közigazgatástan körében utóbb többen hivatkoztak az utódok közül Conchára, mint szellemi elődjükre, de valós tanítványnevelés, még kevésbé időben egyszerre több közigazgatás-tudós iskolaszerű együttműködése nem volt jellemző. Mind az egyes irányzatokon belül, mind az irányzatok között tanúi lehetünk a hazai szerzők egymás közötti reflektátlanságnak, a más hazai szerzők nézetei negligálásának. Tudománytörténetről beszélünk tehát, nem pedig a (jog)intézményeket feldolgozó közigazgatástörténetről, vagy netán közigazgatási jogtörténetről, sem pedig az eseménytörténetet feldolgozó köztörténetről.

Indoklást igényel az alcím időbeli lehatárolása is. E korlát felállításának egyértelmű oka az a terjedelmi keret, amelyet a PhD értekezésekkel kapcsolatban a hazai társadalomtudományi gyakorlat megfogalmaz. Ezen *exigenciák* mellett szükséges volt korszakhatár megállapítása a dolgozat vonatkozásában, illetőleg egyes időszakok kizárása az értekezésből. Mintegy természetes korszakhatárként kínálkozik Magyarország közigazgatás-tudománya esetében Magyary Zoltán professzor és a Magyary-iskola tevékenysége, amely viszonyítási pontot jelent minden más hazai irányzattal szemben. Ugyanakkor nyilvánvaló,

hogy a XVIII. századi kameralisztika (*Policeywissenschaft*), mint a közigazgatás-tudományok legkorábbi történeti előzménye nem nélkülözhető az elemzés során, illetve bármiféle későbbi nyitó időpont téves és torz következtetésekre adhat okot a külföldi hatásokat illetően. Valójában tehát e tanulmány horizontja a legtágabb értelemben vett polgári Magyarország közigazgatását ért külföldi hatásokat igyekszik feltérképezni. Ugyanakkor nem adjuk fel azon ambiciózus célkitűzésünket, hogy a PhD értekezésből készítendő monográfiában vizsgálatunk időbeli horizontját a szocialista időszak közigazgatás-tudományára (államigazgatás-tudományára), mi több, a jelenkorra is kiterjesszük, de erre a PhD dolgozat keretei között nincsen lehetőségünk, mivel még ez a korszakhatár által mederbe terelt tematizálás is a terjedelmi keretek túlhaladását vonhatja maga után. Mindezek mellett is szükséges annak említése, hogy jellegében a polgári magyar közigazgatás-tudomány eltérő mind a Szovjetunió érdekszférájába tartozó magyar állam államigazgatás-tudományától, mind a rendszerváltástól máig terjedő, újjáéledő magyar közigazgatás-tudománytól. (Továbbá e két periódus egymástól is meglehetősen különbözik). Mindez kellő indoklása tehát ezen, csak csupán a PhD dolgozat keretei között érvényesített időbeli lehatárolásnak.

Szükséges szólni a konkrét alkalmazandó (általam követett) módszertanról. Jelen írás azon értelemben két nyomvonalon halad, hogy szükséges feltárni a három nagy (modellalkotó) közigazgatási kultúra (vagy rendszer); a továbbiakban: nagy közigazgatási rendszerek; azaz a francia, a német (utalva osztrák és svájci példákra), és az angolszász, főként az amerikai (utalva azonban ennek körében angol példákra) közigazgatástudomány-történet geneziséét, főbb művelőit, és ezek hatásait a magyar közigazgatás-tudomány művelőinek körében. (Exkurzus formájában bemutatunk ezen kívül olyan közigazgatási rendszert, amely hatást gyakorolt). E hatások felismerése főként a hazai forrásművek olvasásával érhető el, azaz meghatározó lesz a szakirodalomra támaszkodás (közigazgatási jogszabályok, közigazgatási gyakorlat, vagy a közigazgatási bíráskodás körében fogant ítéletek és a döntvényjog alapvetően nem kerül feldolgozásra. Azaz alapvetően a hazai szakirodalom főbb monografikus termékeinek és tankönyveinek olvasása szükséges a vizsgált korszakban, ehhez társul a releváns külhoni irodalom megismerése is. Ehhez igazodik, hogy a szakirodalmat alapvetően elsődleges (*primer*) és másodlagos (*szekunder*) forrásokra osztjuk.<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup> Néha beszélnek harmadlagos (*tercier*) irodalomról is, főleg a tankönyvek és a jegyzetek vonatkozásában. Erre példát csak az összehasonlító jogtörténet körében láttunk, az azonos című tankönyv Földi András által jegyzett bevezető fejezetében: Földi András-Kelemen Miklós-Kisteleki Károly-Márkus Eszter-Pomogyi László-Schweitzer Gábor-Siklósi Iván: *Összehasonlító jogtörténet*. (Ed.: Földi András). Budapest, 2012. 643. ELTE Eötvös Kiadó. Ld.: a 37-38. oldalak 98. lábjegyzetében írtakat.

Ezt a felosztást az irodalomjegyzékben is érvényesítjük, különválasztva hazai és a külföldi szakirodalmakat, ezeken belül az elsődleges és a másodlagos forrásokat.

Mottó: „Az európai tudósok legalább 200 esztendőn át komparatisták voltak, ezt mutatja a porosz kameralisták munkássága a XVIII. század folyamán, és a közigazgatás francia tanulmányozóinak írásai a XIX. században.”

(Heady)<sup>64</sup>

## II.A közigazgatás-tudomány előzményei és korai művelése: az előfutárok kora

Véleményünk szerint a közigazgatás-tudomány művelése nem ismerhető meg ténylegesen az előzményekkel, és korai műveléssel kapcsolatos tudás nélkül. Így a külföldi hatások vizsgálata során is akkor járunk el helyesen, ha a modern közigazgatás-tudományt megelőző (a nagyjából a XVIII. század második fele és körülbelül 1900 közé eső korszak) problémáit is megismerjük. Természetesen a közigazgatás-tudomány korszakaira vonatkozó periodizáció felvázolása során többféle elképzelés is lehetséges.<sup>65</sup> Azonban figyelembe kell venni, hogy az időhatárok nemzetenként változhat (ha pl. a tudomány egyetemi oktatásának megjelenéséhez, vagy egy legkorábbinak tekintett munka megjelenéséhez kötjük tudományunk kezdeteit). Jelen értekezés megkívánja, hogy legalább szellemi háttérként foglalkozzunk a három nagy rendszeralkotó közigazgatás: az amerikai, a francia, és a német adott korszakokbani tudományos állásával. Azonban ebben a korai időszakban (ahogy a mottó is mondja) a XVIII. századi porosz kameralisztikával és a XIX. századi francia közigazgatás-tudománnyal<sup>66</sup> kell számolnunk, az amerikai közigazgatás-tudomány (a többségi vélemény szerint, bár azért erősen vitatható módon) csupán Wilson 1887-es művétől számítandó.<sup>67</sup> A kameralisztika jellemzése során igyekszünk kimutatni a Heady által plasztikusan jelzett komparatista jelleget.

<sup>64</sup> „European Scholars have been comparativists for at least 200 years, as shown by the work of Prussian cameralists during the eighteenth century and by the French students of public administration in the nineteenth.” Heady, Ferrel: *Comparison in the Study of Public Administration*. In: *Comparative Public Administrations: The Essential Readings*. (Eds.: Lind, Nancy S.-Otenyo, Eric E.). New York, 2006. 64. Elsevier. Research in Public Policy Analysis and Management 15.

<sup>65</sup> Utal a problémára: Jakab 2010 31.

<sup>66</sup> A francia közigazgatás-tudománynak (közigazgatási jogtudománynak) is voltak XVIII. századi előzményei, azonban ezek az előzmények valójában nem a kameralisztikához tartoznak. Gyakorlatilag sem a német, sem a francia közigazgatás-tudomány e korai korszakában nem nyerhetünk tiszta képet a kezdetekről, a források igen ellentmondóak a pre-Steiniánus (leegyszerűsítve kb. 1850 előtti) korszakra nézvést.

<sup>67</sup> Wilson, Woodrow: *The Study of Administration*. *Political Science Quarterly* Vol. II. (1887) No. 1. 197-222. <http://teachingamericanhistory.org/library/index.asp?document=465>

## II.1.A kameralisztika egyik eleme, mint a közigazgatás-tudomány előzménye: *Policeywissenschaft/politia*

A kameralisztika a XVIII. század –alapvetően– német nyelvterülethez<sup>68</sup> kötődő jelensége. A kameralisztika elnevezést használjuk a (magyarul kissé félrevezető) kameralisztika és rendészettudomány helyett. Miben áll a kameralisztika és políciatudomány? Egy kialakultnak kevésbé mondható, összetett, komplex, de államtani háttérrel működő tudományos diszciplína és egyetemi tantárgy, amely a közigazgatás-tudomány, a közgazdaságtan, és a pénzügytan előfutára volt, mely a XVIII. századtól hordozott erősebben közigazgatási jegyeket, és egyik fő célja a jó kormányzat/közigazgatás (*gute Policey*) kialakítása volt. A három tudományra bomlása gyakorlatilag a *kameralis* és *politialis* tudományok fennállása alatt megkezdődött. Korábbi (XVI-XVII. századig is visszavezethető) formája az államra vonatkozó tanokra összpontosított.

A legkorábbi rendészettudományi, azaz inkább *science de police* munka azonban nem német nyelvterületen született, hanem a francia Nicolas Delamare tollából, mely 1705 és 1710 között két kötetben *Traité de la Police* címmel jelent meg.<sup>69</sup> Ducrocq (a modern szerzőkkel ellentétben) rámutat, hogy 1719-ben jelent meg a harmadik, és 1734-ben a negyedik kötet. (A szerző nevét De la Marre alakban adja meg).<sup>70</sup> Azonban ennek nyomán Franciaországban nem

<sup>68</sup> A tipikusan porosz művelőknek tulajdonított kameralisztika és *Policeywissenschaft* (a továbbiakban ezt a szót régies, forrásszerű alakjában használjuk) vonatkozásában érdekesség, hogy a korai (szűkebb értelemben vett) közjog-fogalom megjelenésének érdekes francia előzménye volt a *droit politique* kifejezés XVIII. századi megjelenése, amely időben megelőzte volna a német *öffentliche Recht/Staatsrecht/Verfassungsrecht* kifejezéseket. Erre utal (Kovács István nézetei nyomán) Arczt 2004 161-162. Párhuzamként szükséges utalni a *ius publicum* latin *terminus technicus* (római jogi és modern) fogalomtörténetére: Földi András: Status, res publica, ius publicum. *Acta XLVIII. évf.* (2011) 107-133., ld. különösen: 120. skk. Különösen figyelemre méltó az a tény, hogy a *ius publicum* kezdetben csupán 'kógens szabály' jelentéssel bírt. A porosz állam-és jogfejlődést ért egyéb francia hatásokról: Meier, Ernst: *Französische Einflüsse auf die Staats- und Rechtsentwicklung Preussens im XIX. Jahrhundert I. Prolegomena. II. Preussen und die französische Revolution.* Leipzig, 1907-1908. 233., 347. Duncker und Humblot.

<sup>69</sup> Lásd általában: Langrod, Georges: France. In: Heyen, Erk Volkmar: *Die Geschichte der - Verwaltungsrechtswissenschaft in Europa. Stand und Probleme der Forschung.* Frankfurt am Main, 1982. 67-80. Klostermann.

<sup>70</sup> Ducrocq, Théophile: *Cours de droit administratif et de législation française des finances avec introduction de droit constitutionnel et les principes du droit public* I-VII., Paris, 1897-1905.<sup>7</sup> XXXVI, 540.; 654.; 848.; 594.; 604.; 608.; 173., (3) A. Fontemoing. A műre és a névalakra: Ducrocq 1897-1905 I. IX. főszöveg és 3. lábjegyzet. Maga Ducrocq így vélekedik Delamare munkájáról: „De la Marre, Châtelet királyi biztosa *Traité de la police* című munkájának újdonságzámba menő voltáért 300.000 livre-t kapott a régentstől, mivel a elvitathatatlanul legteljesebb áttekintését adta a régi Franciaország közigazgatási törvényeinek. A régi jogi szabályozás rendszerének megkapó képét láthatjuk a műben, mely vállalkozik az emberi élet és az emberi munka hiábavaló fáradozásainak, visszaéléseinek, erőszakos csűrös-csavarásainak, azaz valamennyi megnyilvánulásának, továbbá a gazdasági élet összes jelenségeinek bemutatására.” *Le Traité de la police* de De la Marre, commissaire au Châtelet, qui reçut 300.000 livres du Régent pour les frais de cette publication, présente incontestablement le tableau de plus complet des lois administratives de notre ancienne France. On y voit aussi l'image saisissante du système réglementaire de l'ancien droit, s'imposant avec ses inutilités, ses abus, ses violences, dans toutes les



bontakozott ki jelentős tudományos iskola (legalábbis a franciák a *Science de la Police* irányzatának említésekor másra nem hivatkoznak),<sup>71</sup> ez német földön történt. A németül *Kameralwissenschaft* illetve *Kameralistik* vagy latin gyökerű alakban *Kameralia* néven ismert tudományt<sup>72</sup> hagyományosan Poroszországhoz szokás kötni. Nevezték *Cameral- und Policeywissenschaft* formában is.<sup>73</sup> Kimutatott tény azonban, hogy a porosz fejlődés háttérében francia hatás, mégpedig kifejezetten Delamare munkája állott. 1713-ban Frigyes Vilmos az igazságszolgáltatást, a hadügyeket, és a gazdasági ügyeket e kötet hatására választotta el a szorosabban értelmezett *politiatól*,<sup>74</sup> vagyis a rendészettől. Utóda, II. Frigyes 1742-ben francia hatásra választotta el a biztonsági rendészetet a jóléti rendészettől, és később ugyancsak francia hatásra szervezték meg a porosz ún. magas rendészetet (politikai

---

manifestations de la vie et du travail humaine, et dans tous les phénomènes économiques.” Ducrocq 1897-1905 I. IX.

<sup>71</sup> A francia szakirodalomból: Langrod 1982 69. főszöveg és 7. lábjegyzet, itt az irányzatot, majd lábjegyzetben a szerzőt említi. Valamint: Légendre, Pierre: *Histoire de l'administration de 1750 à nos jours*. Paris, 1968. 580. PUF, lásd Delamare művének említésére a 10., nagy rendészeti összefoglaló műkénti említésére a 249. oldalt. Delamare személyének magyarországi ismeretéről tanúskodik: Concha Győző: *Politika I. Alkotmánytan*. II.1. (*Második kötet első fele*) *Közigazgatástan*. Budapest, [I.] 1895<sup>3</sup>, 1907<sup>4</sup>. XII, 619; [II.] 1905<sup>3</sup>. VII, 447. Grill Károly, lásd a II. kötet 235. oldalát illetve Ereky, 1942 15. lapot. Concha szerint Delamare az alábbi témákat vizsgálta műve tizenegy részében: vallás; közerkölcsök; egészség; élelmiszerek; közbéke és közbiztonság; közlekedés; tudományok és szabad művészetek; kereskedelem, kézművesség, mechanikus művészetek; cselédség; napszámosság; szegénység. Azaz a közrendészeztől alkotott felfogás eléggé sajátos volt, ennek kibontakozását a német tudományosságban is jól nyomon követhetjük. Tehát nemcsak a *droit politique* terminus elsőse, hanem a *Science de la Police* kifejezés megjelenése is elsőként Franciaországhoz köthető.

<sup>72</sup> A kifejezés alapja a *camera*, a „szoba”, a hivatali helyiség volt.

<sup>73</sup> Lőrincz-Nagy-Szamel 1976 237. A főszövegbeli kifejezésből jön a Szamel Lajos által bevezetett kameralisztika és rendészet tudomány elnevezés. Ilyen formában nevesíti az azonos című alfejezetben: Lőrincz Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*. Budapest, 2010.<sup>3</sup> 24-25. HVG-Orac. Csizmadia Andor rendészet és kamerális igazgatást említ: Csizmadia 1976a 11. Rendészeti és kamerális tudományokra hivatkozik: Jakab 2010 31-32. Csupán kameralisztikát említ: Temesi István: *Kameralisztika*. In: Gajduscheck György-Horváth Attila-Lövétei István-Lőrincz Lajos-Szamel Katalin-Temesi István: *Közigazgatáselemélet. Egyetemi jegyzet. (A mesterképzés számára)*. (Ed.: Szamel Katalin). Budapest, 2010. 27-41. Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar Közigazgatási Tanszék. Valamint: Kalas Tibor: *A közigazgatás-tudomány* (átd.: Torma András). In: Bodnár Norbert-Czékman Zsolt-Kalas Tibor-Nyitrai Péter-Torma András: *Közigazgatási jog I. Magyar közigazgatási jog általános rész I.* (ed.: Torma András). Miskolc, 2012. 87-103. Miskolci Egyetem ÁJK Államtudományi Intézet Közigazgatási Jogi Tanszék. Ugyanezt az elnevezést alkalmazza Takács Péter is: Takács Péter: *Kameralisztika és Magyar kameralisztika alfejezetek. - Az államtan kezdetei Európában és a magyar államelméleti hagyomány 1500-1789*. In: Rácz Lajos (ed.): *Magister Scientiae et Reipublicae. Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor tiszteletére 70. születésnapja alkalmából*. Pécs, 2011. 191-193.; Dialóg Campus. A *politico-cameralis* tudományokat a kameralisztika elnevezés közé egyenlőségjelet tesz: Fazekas Marianna: *A politico-cameralis tudományok oktatásának 225 éve*. In: Takács Péter (ed): *A jogászképzés múltja, jelene és jövője. Ünnepi tanulmányok, konferencia-előadások, kerekasztal-beszélgetések*. Budapest, 2003. 97-102. ELTE Állam-és Jogtudományi Kar. A *politiális és kamerális tudományokat, politico-cameralis tudományokat* említi, részben a korábbi forrásokra támaszkodva: Arczt 2004 15. skk. Ugyanakkor kameralizmust mond a közgazdasági elméletek történetének oktatásában iskolateremtő hazai szocialista közgazdász akadémikus műve: Mátyás Antal: *A kameralizmus*. In: Mátyás Antal: *A korai közgazdaságtan története*. Budapest, 1997.<sup>3</sup> 15-16. Aula.

<sup>74</sup> A latin *politia* szó a görög *politeia* szóból származik, amely az állam (város), azaz *polis* alkotmányát jelentette. A *politia* szó jelentésmezeje azonban túlzottan is kitágult a reneszánsz korszak állambölcseletoinek fogatékos tudása miatt, akik bármiféle (nem egyházi) közcél megvalósítását e szóval jelölték. Ide tartozott a kormányzás és közigazgatás mellett az államrend és a jogalkotás is. Később ugyanezzel a szóval jelölték a külügyi, hadügyi és pénzügyi közigazgatást, továbbá az igazságszolgáltatást és a rendészetet. Ereky 1942 8.

rendőrséget). Ausztriában 1730-tól a közigazgatás francia hatás alatti átszervezése volt érzékelhető. (Az 1741-es *Polizei-Ordnung* kibocsátásakor a fényűzésre (luxusadók) és kereskedelemre vonatkozó rendészeti alapelveket francia és angol példára hivatkozva hozták meg, mondván, hogy ezek miatt lettek gazdag és hatalmas államok). II. Lipót Magyarországon francia hatásra szervezte meg a magasrendészetet.<sup>75</sup> Ausztriában Joseph von Sonnenfels hatására Policey-, Handlung-, und Finanz(wissenschaften) néven is ismert<sup>76</sup> (főként a korszak egyetemi oktatásában) az általa írt azonos című munka nyomán. A nevezetékant tovább bonyolítja, hogy a több tárgykört magában foglaló diszciplína latinos megnevezése *scientia politico-cameralis* volt, magyarul a tanszéket Politialis és Cameralis Tanszéknek nevezték, de a tudományszak megnevezése később kameralisztika vagy kameralizmus lett az igazgatásra utaló elem nélkül.<sup>77</sup> Nyilvánvaló ugyanakkor, hogy bár a kameralisztika többféle későbbi tudománynak volt ugyan a bölcsője, de ez a valóságban nagyrészt két későbbi tudományt foglalt magában: a közigazgatás-tudományt (közigazgatástant, vagy nálunk a Politika néven nevezett államtan, alkotmánytan, és közigazgatástan kevercséből felépülő tantárgyat),<sup>78</sup> illetve a közgazdaságtant (politikai gazdaságtant). Egyértelművé kell tenni, hogy minket a közgazdaságtani elemek<sup>79</sup> (a szűkebb értelemben vett kameralisztika<sup>80</sup>) ez esetben kevésbé érdekelnek, bennünket a

<sup>75</sup> Erekly 1942 15-16.

<sup>76</sup> Ebben a látásmódban világosan kitapintható a kereskedelemre és pénzügyekre való utalás. A Sonnenfels-mű reprintje: Sonnenfels, Joseph: *Grundsätze der Polizey, Handlung, und Finanz. Zu dem Leitfaden des politischen Studiums* (1786<sup>5</sup>). [Facsimile.] (Ed.: Werner Ogris). München, 2003. 309. Beck. Hazai ismertetése: Mezey Barna: A rendészet alapvetése (Joseph von Sonnenfels: Grundsätze der Polizey. Szerk.: Werner Ogris). *MJ LI. évf.* (2004) 11. sz. 695-696.

<sup>77</sup> Ld. mindezekre: Szaniszló József: *A kameralisztika kora*. In: Szaniszló József: *A közigazgatás-tudomány oktatásának és tanszékeinek története az ELTE Jog-és Államtudományi Karán 1777-1977 között I. Az ELTE Államigazgatási Tanszékének 200 éves jubileumára írta: --.---*. Budapest, 1977. 1-66. ELTE ÁJK Államigazgatási Jogi Tanszék.

<sup>78</sup> Ennek egy része is közigazgatástan néven fut majd, azonban nem minden esetben azonosítható a Lorenz von Stein fémjelezte közigazgatástannal. Takács Péter szerint előbb alakult ki a *Policeywissenschaft* és azt egészítették ki gazdaságtani és pénzügyi ismeretekkel. Ezt én nem látom bizonyítottnak. Ld.: Takács 2011 191. A téves következtetés abból az elmélettörténeti tényből adódhat, hogy a kameralisztika és a *Policeywissenschaft* elválasztása Németországban már 1717-ben (tehát még a katedratudománnyá emelkedés előtt) megtörtént. Erre: Arczt 2004 18.

<sup>79</sup> Ezek helyére, szerepére: Mátyás 1997 15-16. A közgazdászok egy szóval sem említik, hogy itt nem csupán egy gazdasági irányzatról van szó. Azonban látni kell, hogy a kameralisztika és *Policeywissenschaft* inkább jobban gazdaság, mint igazgatás, bár jellemzi az összetett előtudományok átláthatatlansága. Ugyanakkor tévednek azok is, akik csupán a francia Colbertizmus és az angol merkantilizmus valamiféle német változataként tekintenek reá, ugyanúgy, mint azok is, akik csupán „rendészettudományi”, vagy közigazgatástani jellegét emelik ki. megjegyzendő, hogy az általános lexikonok, de a szaktudományok szintjén is ma a közgazdasági vonalra utalás az erősebb. Vannak olyan kisebbségi vélemények is, amelyek csak a közigazgatástani elemeket hangsúlyozzák: Norden, Walter Carl: *Was bedeutet und wozu studiert man Verwaltungswissenschaft?* Berlin, 1933. Heymann. Lásd az 1. oldalt. Idézi: Szaniszló 1977 I. 111., Arczt 2004 20. Arczt helyesen mutat rá, hogy a hazai irodalomban Csizmadia hasonló véleménye olvasható ki: Arczt 2004 uo.

<sup>80</sup> Ezt mondhatnánk akár közgazdasági kameralisztikának is. De természetesen a kameralisztikában számos társadalomtudomány találhat olyan kérdéseket, amelyben önmaga előzményeit ismerheti fel: a politológia, a

*Policywissenschaft/politia* készíttet figyelemre. Ez ügyben azért kell ilyen nyers őszinteséggel fogalmazni, mert a közigazgatási irányultságú kameralisztika-ismertetések nagy része a közgazdasági kameralisztika (vagy szűkebb értelemben vett kameralisztika) ismertetése (bár annak a közigazgatáshoz annak egyáltalában nincs köze).<sup>81</sup> Világos az is, hogy e tanok esetében többről van szó, mint pusztán rendészettudományról.<sup>82</sup> Leginkább valamiféle közpolitikával (*public policy, politiques publiques*) rokonítható, melynek célja a belső rend felügyelet útján való biztosítása (vitathatatlan, hogy gyakran rendészeti eszközökkel történik mindez).<sup>83</sup> E kérdés megítélésénél<sup>84</sup> figyelembe kell vennünk a tényt, hogy maga a modern értelemben vett közigazgatás tulajdonképpen a rendészeti igazgatásból (belügyi igazgatásból) fejlődött ki, kezdetben gyakorlatilag ide tartozott valamennyi szakigazgatási ágazat, majd a hadügy és pénzügy elkülönülése után kezdett a rendészeti igazgatás foglalkozni, de „belügyek” vagy egyéb megnevezéssel a mai napig a szakigazgatás tekintélyes része ide tartozik. Gyakorlatilag említhetnénk rendészeti igazgatási háttérű igazgatástudományt. Ugyanakkor Poroszország (és egyéb német tartományok) mellett erős volt a

---

szociológia, a kriminológia stb. említhető. Azonban az e tudományok szerepét a folyamatban eltúlzó, túlhangsúlyozó visszavezetés inkább csak szánalomra méltó önigazolási kísérlet ezen társadalomtudományok esetében.

<sup>81</sup> Nézetünk szerint Finer alappal hívja fel a figyelmet (az összefoglaló értelemben vett) kameralisztika összetett jellegére, amikor a „*cameralia* or *Staatswirtschaft*”-ot ’the whole complex of administrative-cum-economic-cum-planning science’-nek nevezi. Finer, Herman: *The Theory and Practice of Modern Government*. Westport, 1970. XXX., 978. Greenwood. Az idézet a 733. lapon található. Hasonlóképpen jár el Gerloff is, aki a gyakorlati elemekre helyezi a hangsúlyt: „Die Kameralwissenschaft [...] ist die Lehre von der Staatspraxis, die Lehre von der praktischen Politik.” Gerloff, Wolfgang A.: *Staatstheorie und Staatspraxis des kameralistischen Verwaltungsstaates*. Breslau, 1937. VI, 116. Marcus, Id. erre: 35.

<sup>82</sup> A *Policywissenschaft* a rendészettudománnyal azonos a következő szerzőknél: Szamel L. 1974, Szamel L. 1977, Lőrincz 2010a, Csizmadia 1976. A különbségre felhívja a figyelmet: Szaniszló 1977, Arczt 2004, Temesi 2010. (Azonban Szaniszló a különbségre történő rámutatás mellett, ha olykor idézőjelben is, de használja a rendészettudomány szót.) Nem foglal állást: Jakab 2010, Takács 2011.

<sup>83</sup> Erre utal az a tény is, hogy a korabeli németiséggel *Baupolizey* és *Gewerbepolizey* néven ismert szakigazgatási ágak ma *Bauaufsicht* és *Gewerbeaufsicht* néven ismeretesek, míg a *Marktpolizei* és *Ausländerpolizei* meggyökeresedett. Ha a magyar ekvivalenseket nézzük, akkor a *Bauaufsicht* magyarul használatos építésfelügyeletként és építésrendészetként és *Gewerbeaufsicht* szintén iparfelügyelet (bár él az iparrendészet is), míg a *Marktpolizei* és *Ausländerpolizei* esete eltérő. Az elsőre szigorúan a piacfelügyelet, a másodikra szigorúan idegenrendészet használatos. A német terminológia változásaira egyéb forrás híján: *Polizeiwissenschaft* – német Wikipédia címszó <http://de.wikipedia.org/wiki/Polizeiwissenschaft>.

<sup>84</sup> Véleményünk több ponton egyezik Temesivel: „A kameralisták szerint a *Polizei* (*Polizey*) az igazgatást jelenti, és így a *Polizeiwissenschaft* az igazgatás tudományát, azzal, hogy a kameralisztika még a gazdálkodástudományt és a pénzügyi tudományt is magában foglalja. Mások értelmezésében egyébként a *Polizey* az általános közérdek, a közjó, a közboldogság előmozdítására szolgáló uralkodói jogokat és kötelezettségeket, illetve intézkedéseket jelentette. Ez az értelmezés gyakorlatilag elvezet minket ahhoz, amit a magyarban úgy nevezünk, hogy politika. Vagyis mit kell tenni ahhoz, hogy a nép boldogulását elősegítsük? Ez esetben természetesen már nem állapotról, hanem cselekvésről, tevékenységről van szó. A *Polizey* lényege ebben rejlik: tenni, vagyis igazgatni. Ebből a megközelítésből a kameralisztika tulajdonképpen közigazgatás-tudomány. Több mint rendészet, bár az is benne foglaltatik. A rendészet, mint az igazgatástudomány része, egy idő után túlsúlyba kerül. Másképp fogalmazva, a közigazgatás-tudományon belül bizonyos időpontban és helyszínen a rendészeti elem jutott túlsúlyba. Innen, a *Polizei* töből és a *Polizeiwissenschaft*-ből származik a rendőrállam kifejezés is, amelyet németül *Polizeistaat*-nak (rendőrállamnak) mondanak, szembeállítva azt a későbbi *Rechtsstaat*-tal (jogállam).” Temesi 2010 40-41.

*Policeywissenschaft/politia* jelenléte Ausztriában, szórványosabb Lengyelországban,<sup>85</sup> Magyarországon, de említhetjük Csehországra,<sup>86</sup> vagy Horvátországra,<sup>87</sup> mi több, Svédországra<sup>88</sup> tett hatásait is (míg Svájcban vagy Hollandiában jószerével ismeretlen maradt). Tárgyunkat időbelileg a XVIII. század első harmada és a XIX. század közepe közé szokás helyezni.<sup>89</sup> Feldolgozásába a német tudományosság<sup>90</sup> mellé felzárkózott az

<sup>85</sup> *Policystyka* – lengyel Wikipédia címszó <http://pl.wikipedia.org/wiki/Policystyka>. A legfőbb művelője Gotfryd Lengnich gdanski jogtudós volt, aki a hallei egyetemen nyerte el jogi iskoláztatását.

<sup>86</sup> A cseh közigazgatás-tudományt zömmel anyanyelvükön németajkú tudósok művelték kezdetben. Sonnenfels csehországi hatásaihoz: Klabouch, Jiří: *Osvícenské právní nauky v českých zemích*. Praha, 1958. 356. Československé akademie věd. Lásd: 295. Idézi: Csizmadia 1976a 11. 1. lábjegyzet.

<sup>87</sup> A horvát kameralisztikára: Pusić, Eugen: *Politiko-kameralne nauke a 18-om stoljecu*. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* Vol. 26. (1976) No. 3-4. 1-10. Idézi: Pecze Ferenc: A hajdani Jus Publicum és Jus Administrationis Croatico-Hungaricum a horvát egyetemtörténeti irodalomban. *Jogtudományi Közöny* LIV. évf. (2000) 7-8. sz. 264-270., ld. különösen 266: „A pesti jogi karon ugyanazt a Politico-Cameralis Tanszéket állítják fel, amelynek anyagát a bécsi, a zágrábi, vagy a varazsdi rokonintézetekben is oktatták.” Sonnenfels horvát (és délszláv) hatásaihoz: Denković, Dragaš: *Razvoj nastave upravnog prava*. *Univerzitet danas* Vol. 7 (1967) 46-56., lásd a 49. lapon írtakat. Idézi: Csizmadia 1976a 11. 1. lábjegyzet.

<sup>88</sup> Erre: Arczt 2004. 14.

<sup>89</sup> Szaniszló utal arra, hogy a kameralisztikát a német fejedelemségekben a Hallei Egyetem és az Odera-Frankfurti Egyetem kebelében tanszék felállításával 1727-ben vezette be Frigyes Vilmos porosz király egyetemi tantárgyként (már művelték korábban is). Érdemes e tényre néhány forrást figyelembe vennünk. Finer erről a következőket írja: „[I]n 1727, Frederick William established a professorship of Cameralism at Halle and Frankfurt [Oder] to teach 'the principles of agriculture and police, also the institution of surveys of offices and estates, and also of efficient administration and government of towns.'” Finer 1970 733. Hasonló szövegezéssel: Gladden, E.N.: *A History of Public Administration I. From Earliest Times to the Eleventh Century*. II. *From the Eleventh Century to Present Days*. London, 1972. XII, 269; XII, 418. Frank Cass. A szövegrészre: Gladden 1972 II. 162. A porosz modell hatásaira: „[T]he Prussian model of administration has been highly influential in Europe.” Az idézetért lásd: Raadschelders, J.C.N.: *Handbook of Administrative History*. London -New Brunswick, 1997. XIV, 372. Transaction Publishers, különösen a 21. oldalon írtakat.

Magyarországon 1769. október 21-én állították fel a *Politialis és Cameralis Tanszéket*. Szaniszló és Arczt, valamint Temesi is jelzi, hogy az 1727 előtti szerzőket régi kameralistáknak, az 1727 utáni szerzőket új kameralistáknak nevezzük. Erre: Szaniszló 1977 I. 39., Arczt 2004 14. skk., valamint Temesi 2011 35. A korai és kései kameralisták elválasztására az egyik legkorábbi hazai utalás: Lovász János: A kameralisták szerepe az abszolút monarchiában. *JK XXXI. évf.* (1976) 2. sz. 88-97., ld. különösen 93-97. A záró időpontot mintegy *terminus ad quem*ként azért helyezhetjük 1850-re, mert Magyarországon ekkor jött létre az első önálló közigazgatási tanszék. Erre: Jakab 2010 31. Récsi Emil, az első magyar közigazgatás-tudósok egyike 1850. február 18-án kezdte meg előadásait és 1852-ben lett rendes tanár. Erre: Szaniszló 1977 I. 152. Az sem érdektelen, hogyha számba vesszük, hol oktatták a diszciplinát időrendi sorrendben: Halle (1727) és Frankfurt Oder (1727) mellett Rinteln (1734), Lipcse (1742), Braunschweig (1745), Bécs (1752), Milánó (1754), Nápoly (1754), Mecklenburg (1760), Göttingen (1761), Erfurt (1763), Nagyszombat (1769), Varazsd (1769), Zágráb (1772/1773), Giessen (1777) jön szóba. De folyt ilyen jellegű képzés Prágában, Gdanskban, Grazban, Innsbruckban és Uppsalában is. A felsorolás alapja: Arczt 2004 14. (cseh, lengyel és horvát utalások nélkül, a hazai oktatást sem említve). A horvát (különösen a varazsdi) kameralisztika oktatásáról lásd: Andrić, Mirko-Bayer, Vladimir-Pusić, Eugen-Štampar, Slobodan: *Varaždin u XVIII stoljeću i političko-kameralnij studij*. Zagreb-Varaždin, 1972. 180. Historijski arhiv u Varaždinu. Továbbá: Pusić 1976 1. skk., valamint Pecze 2000 266. utal rá, hogy a varazsdi *politico-cameralis* felsőoktatási intézmény zágrábi akadémiába történő betagozása készítette elő a helyi jogi kar kiépítését, szerepet adva a *jus administrationis* oktatásának egyebek mellett. A Grazban, továbbá Innsbruckban, valamint Prágában folyó oktatásra: Pauler Tivadar: *A Budapesti magyar királyi Tudományegyetem története* I. kötet I. füzet *Bevezetés: a nagyszombati érseki egyetem. Az egyetem újjáalakítása*. Budapest, 1880. IV, 180. Magyar Királyi Egyetem, ld.: 91. lap 1. lábjegyzet.

<sup>90</sup> Itt csak a szűkebb tárgykörre vonatkozó legjelentősebb munkát említjük: Gerloff, 1937.

angolszász<sup>91</sup> és francia tudomány<sup>92</sup> is. A kameralisztikai irodalom bibliográfiája<sup>93</sup> mintegy 14.000 (elsődleges irodalomba eső) tételt sorol fel. Ennek nagyjából az egyharmad része tartozik a *Policeywissenschaft/politia* tárgykörébe.<sup>94</sup> Azonban figyelembe kell venni, hogy a korszakban számosan (tömegesen) írtak az egyetemeken e körbe eső doktori értekezést vagy vizsgatézist.

Világossá kell tenni azt is, hogy a kameralisták (azaz a *Policeywissenschaft/politia* művelői) közül Magyarországon csupán az osztrák kameralisztika, abból is főként Joseph von Sonnenfels munkássága hatott. Így a továbbiakban csak Sonnenfels tanaival foglalkozunk.

A kameralisztika és *Policeywissenschaft* a gazdasági-és pénzügyi rész kiszakadásával és külön tudománnyá válásával átmenetet jelentett a Lorenz von Stein nevével fémjelezhető közigazgatástan felé.<sup>95</sup>

## II.2. Sonnenfels, mint az osztrák kameralisztika képviselője

Joseph von Sonnenfels említhető meg a kameralisztika és *Policeywissenschaft* tudományának képviselői közül olyanképp, mint akinek a hatásával számolnunk kell Magyarországon.<sup>96</sup>

<sup>91</sup> Három jelentős munka: Finer 1970, Small, Albion Woodbury: *The Cameralists. Pioneers of German Social Polity*. New York, [1969] XXV, 606. Wakefield, André: *The disordered policy state. German Cameralism as Science and Practice*. Chicago, 2009. X, 226. Chicago University Press.

<sup>92</sup> Garner, Guillaume: *Etat, économie, et territoire en Allemagne. L'espace dans la caméralisme et l'économie politique 1740-1820*. Paris, 2006. 436. École des hautes études et sciences sociales. Audren, Frédéric-Laborier, Pascale-Napoli, Paolo-Vogel, Jakob (eds.): *Les sciences camérales. Activités pratiques et histoires des dispositifs publics*. Paris, 2011. 325. PUF. A kameralisztikával szemben más utat járt be Franciaország, erre: Légendre, 1968. 13., 22., mindkét helyen a *Science camérale* német, illetőleg idegen jellegét hangsúlyozza, amely Franciaországban alig volt jelen.

<sup>93</sup> Humpert, Magdalene: *Bibliographie der Kameralwissenschaften*. Köln, 1937. XV., 1184. Karl Schroeder.

<sup>94</sup> Erre ld.: Humpert 1937 607-955. A jelentősebb témákat illetően a kereskedelmi és pénzügyi tárgykör mellett említ még bank-és tőzsdei kérdéseket. Ennek fényében túlzónak tűnik Takács Péter azon álláspontja, amely a gazdasági ismeretekkel szemben a kameralisztikán belül elsődlegességet tulajdonít a *Policeywissenschaft*-nak, és kiegészítő jelleget a közgazdasági és pénzügyi ismereteknek, mi több, a kameralisztikát a políciatudomány kiterjesztésének tartja. Ld.: Takács 2011 191.

<sup>95</sup> Vélekedésünk megegyezik e tekintetben az alábbi szakirodalomban képviselt nézetekkel: Szaniszló 1977 I. 55. Hogy ez mennyire világosan ment végbe, arra pont Sonnenfels munkássága lesz a bizonyíték.

<sup>96</sup> Sonnenfels hazai államtudományi hatásainak feldolgozására lásd: Fallenbüchl Zoltán: *Ungarische Staatswissenschaft und Beamtenausbildung im 18. Jahrhundert*. In: Heyen, Erk Volkmar (ed.): *Wissenschaft und Recht der Verwaltung seit dem Ancien Régime*. Berlin, 1984. 394. Klostermann. Idézi: Jakab 2010 32. 9. lábjegyzet.

### II.2.1. Tudományos pályája

E tárgykör rövid érintése elkerülhetetlen ahhoz, hogy Sonnenfels helyét, szerepét a kialakulóban lévő közigazgatás-tudomány történetében tisztázzuk. 1733-ban született a ma Csehországban (Morvaországban) fekvő Nikolsburgban (Mikulov). A család Kismartonban (Eisenstadt) is élt.<sup>97</sup> Maga Joseph von Sonnenfels a német mellett csehül, franciául, latinul, és olaszul is beszélt.<sup>98</sup> A gyermekifjú 1746-tól Bécsben élt. 1746 és 1749 között a Bécsi Egyetem Filozófiai Fakultásán tanult. 1749 és 1754 között katonáskodott, 1752 és 1754 között Magyarországon is megfordult. 1755 és 1758 között a Bécsi Egyetem Jogi Karán tanult. 1763-ban már a kameralisztika és *Policeywissenschaft* (legelső kinevezett ausztriai) professzora Bécsben, ekkor még a Bölcsészkaron, mert a tárgyat kezdetben az etika részeként oktatták.<sup>99</sup> 1771-től az ő elvi megfontolásai alapján oktatják e tudományokat valamennyi Habsburgok uralta területen.<sup>100</sup> 1781-ben bírósági ügyiratszerkesztést (*Geschäftstyl*)<sup>101</sup> is ő oktatja a Bécsi Egyetemen. Közreműködött II. József Büntető Törvénykönyve készülő szövegének stíluskorrekciójában (1783-1787), és később az ABGB szövegezésénél is szorgoskodott (1803-1811). Két alkalommal választották a Bécsi Egyetem rektorává (1794, 1796). 1782 és 1785 között a bécsi Harmónia Fenntartása Oriens szabadkőműves páholy (*Freimaurloge „Zur wahren Eintracht im Orient zu Wien”*) tagja volt. 1817. április 25-én hunyt el Bécsben.<sup>102</sup>

Fő műve a korábban már említett *Grundsätze der Polizey, Handlung, und Finanz. Zu dem Leitfaden des politischen Studiums* I.-III. (1765-1776),<sup>103</sup> ennek latin fordítását a magyar Beke Farkas készítette el.<sup>104</sup>

<sup>97</sup> Az életrajzra általában lásd Franz Muncker tollából: ADB XXXIV. 1892 628-635. <http://www.deutsche-biographie.de/pnd118615610.html?anchor=adb> A születési évre: Karstens, Simon: *Lehrer – Schriftsteller – Staatsreformer. Die Karriere des Joseph von Sonnenfels (1733-1817)*. Köln-Weimar-Wien, 2011. 501. Böhlau. Veröffentlichungen der Kommission für neuere Geschichte Österreichs 106. A nemességszerzésre: ADB XXXIV. 1892 uo., Karstens 2011 uo.

<sup>98</sup> ADB 1892 628-629.

<sup>99</sup> Szaniszló 1977 I. 60. csodálkozását felkiáltójellel jelzi, azonban erre az a magyarázat, hogy a kameralisztika és *Polizeywissenschaft* filozófiai alapozású volt, később annak ellenében, (de paradox módon az etika keretében oktatva valamelyest annak részeként) határozták meg, továbbá az új stúdium ekkor még nem nyerte el helyét. A *Polizeywissenschaft* művelői gyakran utalnak természetjogász szerzőkre, akik jogfilozófusok voltak. Erre Szaniszló is világosan utal: „[A] kameralisták műveik alapvetésénél a természetjogból indultak ki.” Szaniszló 1977 I. 84.

<sup>100</sup> Nyelvtudására és magyarországi jelenlétére: ADB XXXIV. 1892 629. Az egyebekre: Karstens 2011 501-502.

<sup>101</sup> Latinul a tárgy neve: *stylus curialis*, régi magyar nevén ’törvényszéki irály’ (azaz stílus), vagy ’tisztbéli írásmód’.

<sup>102</sup> Karstens 2011 502-503.

<sup>103</sup> Ötödik kiadása 1786-ban, nyolcadik kiadása 1819-ben jelent meg. Egyes kiadások említése: Karstens 2011. 497. A főszövegben továbbiakban *Grundsätze* formában utalunk a műre.

## II.2.2. Sonnenfels és a *Policeywissenschaft*

Általánosságban megállapítható, hogy Sonnenfelsre is hatott a felvilágosult abszolutizmus. A kameralisztika és *Policeywissenschaft* körében mestere, Johann Heinrich Gottlob von Justi<sup>105</sup> hatott rá leginkább, ugyanakkor számos (kortárs) francia (Id. Mirabeau, Montesquieu, Rousseau) és korábbi angol (John Locke) szerző hatásai érhetőek tetten műveiben.<sup>106</sup> A számos eredeti nyelvű francia és angol idézet (a latin és német mellett) alapozta meg azt az összehasonlító jelleget, melyre a mottóban Heady is utal. Mivel a kameralisztika és *Policeywissenschaft* alapvetően természetjogi alapozással (Puffendorf, Thomasius, Wolff) indult,<sup>107</sup> ezért a régebbi (olykor ókori), de kortárs szerzőkre vonatkozó hivatkozások gyakran szegélyezik az ilyen műveket, igaz ez Sonnenfels egyébként a tárgykör egészét kifejtő alapkönyvének *Policeywissenschaft* tárgyú kötetére is.<sup>108</sup>

Small, aki az általunk vizsgált másodlagos szakirodalomban egyedülként foglalkozik Sonnenfels fő művével elemzőleg,<sup>109</sup> kiemeli Sonnenfels tevékenységének kései jellegét,

---

<sup>104</sup> Sonnenfels, Josephus: *Principia politiae, commercii, et rei aerariae, E. germanicis lucubrationibus ... latine reddita a Wolfango Beke* I.-III. (Transl.: Beke Farkas). Pozsony (Pozsony), 1807-8.<sup>1</sup> VIII., 440.; 430.; 406. Belnay. 1823.<sup>2</sup> VIII., 342., 339., 326. Belnay. Mi a második kiadást használtuk. Arczt Gyurkovics Ferencnek tulajdonítja Sonnenfels művének latinra és magyarra történt lefordítását, ez elképzelhető, de nyomtatott művek között ilyet nem találtunk, az OSZK Kézirattára sem ismer ilyen műveket. Vö.: Arczt 2004 38., 43. előbbi a magyar nyelvű, utóbbi a magyar és a latin nyelvű fordítást említi, holott Szaniszló világossá teszi, hogy Gyurkovics egyik munkát sem végezte el (Szaniszló 1977 I. 92.). Takács Péter Sax esetében említ Sonnenfelsből készült magyar kivonatokat (Takács 2011 194.), ennek forrása Szaniszló 1977 I. 92-93. A Szaniszló által idézett cím pontosított bibliográfiai leírása: Sonnenfels, Joseph: *Summaria institutionum politicarum adumbratio. Excerpta e principis politiae, commerciorum, et rei aerariae* (transl.: Sax Mihály). Buda, 1808. XXXII., 200. (2) Magyar Királyi Egyetem. Beke Farkas fordítását, amely egy esztendővel részben megelőzte Sax Mihály latin kivonatait, tehát sem Szaniszló, sem Arczt, sem Takács nem említi. Beke előbb a Kassai Jogakadémián, majd 1807-1808-tól a Nagyváradi Jogakadémián lett tanár. Sax előbb a Pécsi Jogakadémián, majd a Győri Jogakadémián is tevékenykedett, a Pesti Egyetemen később lett a kameralisztikai tárgyak oktatója. Azaz két kolléga közel egyidejűleg latinizálta ugyanazt a német alpművet (Sax kivonatolta, Beke gyakorlatilag egészében lefordította). Az eset kicsit emlékeztet 1876-ra, mikor Boncz és Fésüs egyazon évben jelentkezett közigazgatási jogi tankönyvvel.

<sup>105</sup> Justi tevékenységéről: Gerloff 1937 42 skk. passim.

<sup>106</sup> ADB XXXIV. 1892 629-630.

<sup>107</sup> Arczt mutat rá arra a tényre, hogy Sonnenfels egyetemi tanári kinevezése a Bécsben akkor létrehozott kameralisztikai tanszékre olyan módon történt, hogy a kameralisztika és *Policeywissenschaft* a filozófia ellenében lett meghatározva, és az intézkedés a hétéves háborút követően a népjólét emelését célozta. Erre: Arczt 2004 14. (Ehhez lásd a korábbiakban a tárgyról írtakat is.)

<sup>108</sup> Ld.: Sonnenfels 1823 I.-a II. kötet a *Handlung*, a III. kötet a *Finanz* tárgykörével foglalkozik. Az 1786. évi ötödik kiadás vonatkozásában is jelzi e tényt: Small 1969 486.

<sup>109</sup> Finer 1949-ből datált nagy kézikönyvének reprintje nem is említi Sonnenfels-t (Finer 1970), Gerloff 1937 pedig nem bocsátkozik részletes elemzésbe, ahogy Karsten 2011 sem.



valamint a könyv fontosságát az életműben.<sup>110</sup> Néhány, az 1786. évi ötödik kiadásban felfedezhető jel azonban utal a *Policeywissenschaft* és a felvilágosodás találkozásából eredő változások kezdeteire.<sup>111</sup> Justival összevetve Sonnenfelst a modernista irány követőjének tartja (modernebb helyesírás, szebb tipográfia, Justiénál kevésbé mechanikus stílus), ugyanakkor nem kíván a két szerző vonatkozásában intellektuális rangsorba állítást alkalmazni.<sup>112</sup>

A *Grundsätze* első kötetének (*Policey*)<sup>113</sup> 1786. évi német nyelvű kiadása 552 oldalt, oldalanként átlagban 125 szót tartalmaz, és 432 szakaszra (§) oszlik,<sup>114</sup> ezzel szemben a magyarországi latin fordítás második kiadása 342 oldal, melyet egy 6 oldalas bevezető előz meg (fordítói előszó és szerzői előszó).

Érdekes a mű bevezetéséből kivilágító filozófiai emberkép: az elszigetelt emberi lény, aki nincsen már természetes állapotában, állandó elhagyatottságban van, és érzékeli hiányosságait. Ugyanakkor társulni akar a magához hasonlókkal (*Vergesellschaftung mit seines Gleichen*). Ugyanakkor Sonnenfels utal rá, hogy az elszigetelt emberi lény képe csak afféle elméleti elvonatkoztatás, hiszen az ember folytonosan társadalomban él, és Fergusonra utalva, ettől különböző lehetőséget csak akkor tud elképzelni, hogyha egy, a vadonban egyedül élő embert egy vadállat zsákmányul ejt. Mindezzel együtt ma már az ember természetes állapota hogy társadalomban él, mely az otthon, a házastárs stb. szavakkal jellemezhető.<sup>115</sup>

Sonnenfels saját nézeteit illetően ki kell emelnünk néhány jelentősebb fogalmat. Gerloff szerint Sonnenfels a *kameralistische Verwaltungsstaat* teoretikusa.<sup>116</sup> Hogy Sonnenfelst megérthessük, foglalkoznunk kell a *kameralistische Verwaltungsstaat* fogalmával, amelyet kameralista igazgatási államként lehetne jellemezni jobb híján. A korszak államtudományával kapcsolatosan használja Otto Mayer a *Justizrecht*, a bírói/igazságszolgáltatási jog fogalmát.<sup>117</sup> A *kameralistische Verwaltungsstaat*ról mondja

<sup>110</sup> „The work, which is the most important for our purpose, as reflecting, so to speak, a *fin de siècle* phase of cameralism, is in three volumes, entitled, *Grundsätze der Polizey, Handlung, und Finanz*.” Small 1969 486.

<sup>111</sup> Small kiemeli például az alcím jelentőségét („*Zu dem Leitfaden des politischen Studiums*”), valamint, hogy e kiadásban Montesquieu arcúja a címkép. Arczt a Sonnenfelset, a francia forradalom eszméjének terjesztőjeként láttató vádolások körében utal a címképre: Arczt 2004 167.

<sup>112</sup> Small 1969 486-487.

<sup>113</sup> A *Policey* kötetre a továbbiakban a *Grundsätze* szóval utalunk. Tehát ha a fő műre, vagy a fő mű más kötetére történik a főszövegbeli utalás, azt külön jelezzük.

<sup>114</sup> Small 1969 488.

<sup>115</sup> Az érveléshez lásd: Small, 488-489., 489. 1. lábjegyzet.

<sup>116</sup> Gerloff 1937 43.

<sup>117</sup> Mayer, Otto: *Deutsches Verwaltungsrecht* I. München, 1914-1917. 45. Duncker und Humblot. (Első kiadása Lipcsében, 1895-ben jelent meg), idézi: Gerloff 1937 49. 137. lábjegyzet.



Lorenz von Stein egy paradoxonnal, hogy „Kényszerintézkedés a nép üdvére.”<sup>118</sup> Sonnenfels ezzel kapcsolatban a társadalmat jellemző (népesség)növekedés (*Vergrößerung der Gesellschaft*) miatti intézkedések fontosságát említi.<sup>119</sup>

Jelentősek még a rendészetre vonatkozó nézetei. Szerinte a rendőrség köteles pontosan tájékozódni valamennyi (társadalmi) rend és közület (község) erejéről, hogy e tájékozottság birtokában, ha bármelyik ezek közül gyanús nagyságra tenne szert, képes legyen azt a körülményeknek megfelelő korlátok közé visszaszorítani.”<sup>120</sup>

Valamint olvashatunk még az alábbiakról a céhek, a rendőrparancsnokok és a nép viszonylatában: „(A rendőrségnek) a dolgozó néprétegek egészét egyszerűen figyelmen kívül kell hagyni, és úgy fognak engedelmeskedni, mint a kezes bárányok.”<sup>121</sup> Ez a legkevésbé sem demokratikus hozzáállást tükröz, bár nem ez a mű tipikus hangneme.

Sonnenfels a *Policeywissenschaft* hagyományainak megfelelően (mesteréhez, Justihoz hasonlóan) ellenezte a fényűző életmódot (*Luxuspolicy*), így a keresztelőkön, lakodalmakon, temetéseken fellépő túlzások ellen kormányzati beavatkozást követelt erkölcsrendészeti bizottságok (*Sittenkommissionen*) formájában, és ezek kiküldését és vizsgálódását látta volna helyesnek.<sup>122</sup>

A későbbiekben a mű Hobbes, Locke, Rousseau nézeteire<sup>123</sup> is hivatkozik számos más szerző mellett (Justi, Montesquieu, Stewart stb.).

Mindemellett Sonnenfels világossá teszi, hogy az állam belső biztonsága maga a *Policeywissenschaft*, és a *Policy* és a törvényhozás (*Gesetzgebung*) szavak azonos értelműek.<sup>124</sup>

Fontos beszélnünk Sonnenfels egy művéről, mely a *Policeywissenschaft* és a közigazgatás közötti kapcsolat hiányzó láncszeme. E munkáját az általunk ismert külhoni és hazai szakirodalom (a *Grundsätze*-vel ellentétben) nem ismerteti. A mű azért nagyon fontos, mert rácáfolni látszik azokra, akik kétkednek a *Policeywissenschaft* és a közigazgatás közötti

<sup>118</sup> „Eine Zwanganstalt für das Glück der Völker.” Stein, Lorenz von: *Die Verwaltungslehre* II. Stuttgart, 1866. 20. Cotta. Idézi: Gerloff 1937 108. 16. lábjegyzet.

<sup>119</sup> Sonnenfels 1786 I. 26. §, idézi: Gerloff 1937 43. 111. lábjegyzet.

<sup>120</sup> Lásd: „Muss von der Stärke aller Stände und Gemeinden genau unterrichtet sein, damit sie, wenn einer derselben zu einer verdächtigen Grösse auswüchse, sie sogleich in die verhältnismässigen Grenzen einschränken möge.” Sonnenfels 1786 I. 48. §, idézi: Gerloff 1937. 49., magyarul idézi: Szaniszló 1977 I. 51. (aki tehát a szöveg fordítója).

<sup>121</sup> [damit die Polizei] „den gesamten Körper des arbeitenden Volkes leichter übersehen – und für ihnen Gehorsam Bürge werden kann.” Sonnenfels 1786 I. 58. §, idézi Gerloff 1937 49.

<sup>122</sup> E kérdésre lásd: Szaniszló 1977 I. 50.

<sup>123</sup> E tényre utal: Small 1969 492.

<sup>124</sup> Small Sonnenfels szövegét idézve állítja: „The internal security of the State; that is, *die Polizeywissenschaft*.” „Consequently I shall *Polizey* and *Gesetzgebung* as synonymous.” Mindezekre ld.: Small 1969 505.

kapcsolatot illetően.<sup>125</sup> Ugyanis ez a munka,<sup>126</sup> melyet röviden a *Handbuch der inneren Staatsverwaltung* rövidítéseként *Handbuch* formában fogunk a főszövegben hivatkozni, tartalmazza a 'belső államigazgatás', azaz a belügy, belügyi igazgatás kifejezést (az *inner* belügyet is jelent), mint címbeli vezérszót (*inneren Staatsverwaltung*). A cím magyarul *A belügyi államigazgatás kézikönyve, tekintettel korunk körülményeire és felfogására* formában adható vissza. Az ajánlás szövegében a szerző ügyesen von párhuzamot az osztrák tartományok szívében tanyázó ellenséges seregek (*feindlichen Heere in das Herz der österreichischen Staaten*) valamint az osztrák alattvalók szíve között (*in das Herz der österreichischen Unterthanen*) mely érzelmekkel telik meg a felség iránt, akinek a könyvet szerzője ajánlotta.<sup>127</sup> Később úgy fogalmaz, hogy a *Handbuch* a *Grundsätze* átdolgozása (*Umarbeitung*).<sup>128</sup> Ez egy nagyon fontos tény. A fogalomhasználat megváltozik, a *Policeywissenschaft* helyét mindinkább a közigazgatás foglalja el. Ugyan a címadásban érzékeltetett változás a műben kevésbé tükröződik vissza, azonban mindez bizonyítéka, hogy a szemlélet már Sonnenfels életében megváltozott.

### II.3.A *Policeywissenschaft* magyarországi művelésének néhány jellemzője

A kameralisztika és *Policeywissenschaft* magyarországi művelésének szerepe és súlya akkor válik nyilvánvalóvá, ha világossá tesszük, hogy a XVIII. századra Magyarország akkor is lemaradt az egyetemi képzésben más országokkal összevetve, ha ezt a hiányosságot a *peregrinatio academica* intézménye a koraközépkortól kezdve képes volt részlegesen pótolni. Az első nagyobb jelentőségű állandó hazai egyetem, a Nagyszombati *Universitas* 1635-ben alapított, és a jogi képzést 1667-ben kezdte meg az intézmény. Mivel kezdetben a jogi

<sup>125</sup> „A kameralisztika lényege a XVII-XVIII. században olyan elvek és módszerek kidolgozása volt, amelyek alkalmazásával az adott uralkodó gyarapíthatta az államkincstárt és ezzel együtt uralkodói hatalmát. A kameralisztikára vonatkozó tényekből azonban következik, hogy a kameralisták általában egy adott állam viszonyaival foglalkoztak, szerepük szorosan kötődött az abszolút államok konkrét gyakorlati igazgatásához. A XVIII. század végén jelentkezik csak először Sonnenfelsnél, hogy nézeteit általános köntösbe igyekszik feltüntetni. Ezért a mai közigazgatás-tudományban általános az az álláspont, amely szerint a kameralisztika nem tekinthető a közigazgatás-tudomány kezdeti szakaszának.” Kalas 2012 89. Ezzel szemben mi, ha nem is egzakt módon, de mégis érzékelhetőnek véljük, hogy a közigazgatási jog, de még inkább a közigazgatástan bölcsője a *Policeywissenschaft* körében keresendő. Erre Sonnenfels kötete határozatlan tartalmával ellentétben álló világos címadása mellett is ékes bizonyíték.

<sup>126</sup> Sonnenfels, Joseph: *Handbuch der inneren Staatsverwaltung mit Rücksicht auf die Umstände und Begriffe der Zeit I. Allgemeine Einleitung – Theil der Staatspolizey*. Wien, 1798. XXXII, 518. Camesina.

<sup>127</sup> Sonnenfels 1798 VI-VII.

<sup>128</sup> „...Handbuch der inneren Staatsverwaltung, erscheint, und eine Umarbeitung der Grundsätze der politischen Wissenschaften ist.” Sonnenfels 1798 XII.

előadásokra kezdetben csupán naponta két negyedórás blokkot engedélyeztek<sup>129</sup>, így ellentétben a filozófiával és a teológiával az egyetem nagyszombati korszakában 1770 előtt jogból doktorátust csupán heten, 1770 és 1777 között nyolcan szereztek (heten mindkét jogból, egyikük kánonjogból szerezte a fokozatot), zömmel a későbbi oktatók (a jogból baccalaureusi és magisteri cím nem volt szerezhető). Egyebekben a hallgatók közül a jogászok voltak legkevesebben.<sup>130</sup>

Ezen körülmények eleve mutatják, hogy túl nagy igény nem volt a tárgy művelésére. Ugyanakkor nem valamiféle egyszerű (önkéntes) átvételről van szó, mint korábban olvashattuk, hiszen 1769-ben Mária Terézia rendelte el a *Politico-cameralis* Tanszék felállítását, Magyarországon ez még az egyetem nagyszombati korszakában volt. Ugyanakkor nem mondható oktrojációnak sem, mivel a beavatkozás nem volt megszállással járó (fegyveres), vagy nyomásgyakorlás-szerűen erőszakolt. Azonban mégis érezhetően a kényszerű átvétel egy tipikus példájával találkozhatunk (nem váltott ki tiltakozást a tárgy oktatása). A tanszék történetét különösebben ismertetni nem kívánjuk.<sup>131</sup> A tárgy hazai művelőivel<sup>132</sup> kapcsolatban Arczt<sup>133</sup> számos kéziratot műre utal, de mi ezekkel azért sem

<sup>129</sup> Azonban ez a szerény mennyiség fokozatosan növekedett, 1760-ig naponta három óranegyed, azután napi egy óra fordítatott. A csekély volument jelzi, hogy ebben az időszakban a kánonjog, a római jog, és a hazai jog (*ius patrium*) egy-egy tanára alkotta a professzori kart, akik a törvénykönyvek rendjében haladva diktálták az anyagot, de volt lehetőség gyakorlati tudásszerzésre (*patvaria*). Később a magyar jog tanszékeinek számát a XVIII. század elején kettőre emelték. Ld.: Pauler Tivadar: *Adalékok a hazai jogtudomány történetéhez*. Budapest, 1878. IV., 311. MTA. Lásd különösen a 2-3. oldalt.

<sup>130</sup> Bognár Krisztina – Kiss József Mihály – Varga Júlia: *A Nagyszombati Egyetem fokozatot szerzett hallgatói 1635-1777*. Budapest, 2002. 417. Eötvös Loránd Tudományegyetem Levéltára. A fokozatot szerzetek számára lásd: a 81. oldalt. Arra, hogy a jogászok alkották a legkisebb hallgatói csoportot a nagyszombati korszakban, ld.: a 82. lapot. Az 1770 előtti kor alacsony számadatai azért nem megbízhatóak, mert egy elbocsátott jogtanár, Székely Miklós, aki 1756-ban lett a hazai jog tanára, aki előadásaira hanyagul készült csupán, ezért, mikor megfosztották professzori címétől, az egyetem régi protokollumát magához vette, melyben az *universitas*ra vonatkozó főbb eseményeket vezette (ez soha többé nem került meg), továbbá a matrikulát sajnálatosan oly mértékben megrongálta, hogy a visszafordíthatatlan állagsérelem miatt a forrás örökre elveszett számunkra. Megsemmisítette az egyetem pecsétjét is. Az új anyakönyvet 1761-től vezették. A szégyenletes eseményre lásd: Pauler 1880 34. Eckhart Ferenc: *A Jog- és Államtudományi Kar története 1667-1935*. Budapest, 1936. 728. Magyar Királyi Egyetem, lásd erre a 22-23. oldalakon írtakat. Bognár-Kiss-Varga 2002 24. Utóbbi mű úgy tartja, hogy a joghallgatók olyan kevesen voltak, hogy a régi anyakönyvbe be sem jegyezték őket. Pauler 1761 után is 1767-ben 1, 1768-ban 9, 1769-ben (a *politico-cameralis* tudományok oktatásának elrendelésekor) 1 joghallgató bejegyzéséről tudósít, mondván, hogy a nagyobb számú beiktatások 1770-ben kezdődtek meg (még Nagyszombatban). Vö.: Pauler 1880 34. 1. lábjegyzet.

<sup>131</sup> Ilyen irányú feldolgozások: Szaniszló 1977 I. 57-113., továbbá: Arczt 2004 24-60.

<sup>132</sup> Kezdetben a tárgy oktatása a Bölcsészkaron folyt Nagyszombatban, és az amúgy jogászoknak való tárgyat a teológusoknak kellett hallgatniuk. Első professzora, a budai születésű Weissengruber Antal (1769-1770) volt, Sonnenfels tanítványa, aki egy lovasbaleset miatt olyan maradandó testi fogyatékoságot szenvedett, hogy a diszciplinát sosem oktatta. Egy magyar Sonnenfels-tanítványt, Barics Béla Albertet (más források szerint Adalbertet) a Zágrábi Akadémiára neveztek ki, így a választás a tudományt magánúton elsajátító, Sonnenfels által vizsgáztatott és kiválasztott Ehrenfels Paál Gáspárra (1770-1772) (más források szerint Ehrenfels Gáspár Pál alakban használta nevét) esett, aki hat nyelven beszélt (magyarul is), pozsonyi kanonok volt és 1777-től a Helytartótanács Tanügyi Bizottságát vezette. Gyurkovics Ferenc (1772-1794) 1777-ig a Bölcsészkaron, majd a Jogi Karon oktatta a tárgyat. Reviczky József (1794-1805), Sax Mihály (1806-1819), Gyurián István (1821-1830), Tipula Péter (1832-1849), Bercsényi László (1848-1849) neve említendő a katedrai művelők köréből.

foglalkozhatunk, mert ezek egyike sem volt elterjedt. Érdekes azonban, hogy a kameralisztikai részt Justi, a *Polizeywissenschaft* részt (a közigazgatást és rendészetet, de a pénzügytant is) Sonnenfels nyomán adták elő, főleg az utóbbi esetében utalva a hazai sajátosságokra (alkotmányos rendszer) valamint az óvatosan kitekintve eszközözendő változtatások lehetőségére.<sup>134</sup> A tárgy előadási nyelve a német volt, zömmel a hallgatók is német környezetből jöttek.<sup>135</sup> Külön említés nélkül is nyilvánvaló az osztrák hatás, mely Sonnenfels tankönyve képében jelentkezett, akár a cseh, vagy a horvát egyetemeken.

### II.3.1.Ehrenfels Gáspár

A korábban említett Ehrenfelst tartjuk számon olyanként, aki a tárgykörből nyomtatványt hagyott hátra,<sup>136</sup> azonban ez csupán egy vizsgatézis-nyomtatvány, ahol a *praeses* Staller, és a professzor Ehrenfels (ezeket a nyomtatványokat a professzor nevénél veszik fel a bibliográfusok, de van, amikor csak a jelölt neve szerepel a nyomtatványban, itt is ez történt). Ha megvizsgálunk néhány hazai vizsgatézis-nyomtatványt (akár latint, német blokkal,<sup>137</sup> vagy tisztán német nyelvűt, jelen esetben egy magyar családnevű, de stájerországi

---

Pauler 1880 146 skk. Szaniszló 1977 I. 57-113., továbbá: Arczt 2004 24-60. Ehrenfels vonatkozásában ld.: MÍÉ II. <http://mek.oszk.hu/03600/03630/html/e/e04598.htm>. Az Ehrenfels neve körüli számos anomáliára: Arczt 2004 170. (31. végjegyzet szövege). Temesi ugyan felsorol pár hazai művelőt, de aztán arra a következtetésre jut, hogy komoly tudományos művelésről és hatásról nem lehet beszélni. Az osztrák hatást, osztrák közvetítést is említi, ld.: Temesi 2010 44. A legtöbb oktató nem hagyott hátra még kéziratos művet sem (vagy legfeljebb csak azt.) Reviczkynek volt pl. saját munkája, de az hatástörténeti szempontból nem jelentős, (ennek ellenére vizsgálni fogom); Eckhart és Szaniszló hosszasan elemzi, ld.: főként Eckhart 1936 215-219. nyomán Szaniszló 1977 I. 84-88.

<sup>133</sup> Másodlagos forrásból ismerteti: Arczt 2004 50-51., lásd a 177. oldalon a 86-87. végjegyzetek szövegét is.

<sup>134</sup> Pauler 1880 146-147., eszerint Justi nyomán a művészetek, a kézművesség, és a gyárak szerepét is ismertették.

<sup>135</sup> Ezt világossá teszi az a tény, hogy a tantárgy körében kiadott vizsgatézis nyomtatványok német nyelven jelentek meg (illetve a latin vizsgatéziseken belül is német blokként találhatók fel). Az egyetem budai korszakából maradtak fenn ilyen vizsgatézis-nyomtatványok, ezek közül a könyvészetileg ismeretlenek felsorolását ld. (néhányat kivételképpen ismert a hazai a bibliográfia, mert az egyetemhez kötődő kis példányszámú nyomtatványanyag feltárása általunk történt): Koi Gyula: Egyetemi jogirodalmi könyvkiadás 1775-1800. 66 könyvészetileg ismeretlen nyomtatvány az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Kar Kari Könyvtárában. *Jogtörténeti Szemle* VII. évf. (2005) 2. sz. 81-93. A későbbi korszakra (immár német nyelvű nyomtatványok nélkül): Koi Gyula: Adatok 1800 utáni jogirodalmi könyvkiadásunkhoz. Könyvészetileg ismeretlen nyomtatványok az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Kar Kari Könyvtárában, valamint az ELTE Egyetemi Levéltárában. *Acta Facultatis Politico-Iuridicae Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae* Tom. XLVII. (2005) 241-280. (Különlenyomatban is).

<sup>136</sup> Ehrenfels, Caspar (Gáspár): *Sätze aus der allgemeinen Einleitung in die Staatswissenschaft, aus der Polizey, welche nach den Vorlesungen...Josephus Straller...* Tyrnau (Nagyszombat), 1771. 30. [S. n.]

<sup>137</sup> Tudomásom szerint ez az opció nem volt túl gyakori, egy példája: Kuglmayr, Anton: *Positiones ex universo iure, quas...Doctoratus laurea...suscepit* ---. Pest, 1788. 8. Lettner.

születésű, hazai egyetemen tanult személyét<sup>138</sup>), az világlik ki a hallgató és a professzor szimbiózisában fogant tételekből, hogy voltak csupán a tantárgy recitálásához tapadóak, de voltak olyanok is, amelyek elgondolkodtatják az embert: „Egy állam általános jóléte a biztonság és az élet kellemetességei.”<sup>139</sup> „A megesett hölgyek számára a penitencia és más becsületbüntetések nem célszerűtlének.”<sup>140</sup>

Még egy későbbi, de világos bizonyítékunk van arra, hogy a kameralisztika és *Polizeywissenschaft* és a közigazgatási jog egyetemi oktatásának bevezetéséről is nyilatkoztak a hazai kortársak. Eötvös József vallás-és közoktatásügyi miniszter leiratára válaszként a magánjogász Frank Ignác professzor (ekkor már akadémiai levelező tag), aki a távollévő rektort pótolta, a következőket írta: „Későbbben legalább az egyetemnél behozattathatnának a kormányzás többféle ágaihoz tartozó szokások és állandó rendelkezések megismertetése (*droit administratif*). [...] Ezen kívül szükségképpen megmaradnának az eddigi politikai tudományok, tudniillik az úgynevezett politika, a nemzeti és statusgazdaság (*oeconomica nationalis et financiae*).”<sup>141</sup> Ennek a *textus*nak az adja különös jelentőségét, hogy Frank egy francia kifejezéssel utal arra, melynek magyar nevet nem tud adni, ez talán a magyar közigazgatás tudományában az első (-a megalkotó családnevére figyelemmel- kétszeresen is) frankofon nyom.

### II.3.2.Reviczky József

A *politico-cameralis* tudomány első oktatója hazai egyetemen ugyan Gyurkovics Ferenc volt, bár ő semmilyen néven nevezhető tudományos produktumot nem hagyott maga után.<sup>142</sup> Ilyen értelemben jelentős utóda, a szintén bécsi Sonnenfels-tanítvány<sup>143</sup> Reviczky József tevékenysége. Maga Reviczky 1790-ben *Introductio ad politicam Regni Hungariae* című munkájának<sup>144</sup> megírása jutalmaként került a tanszékre.<sup>145</sup>

<sup>138</sup> Nagy, Josephus (József): *Sätze aus allen Rechtstheilen wie auch aus den politischen Wissenschaften welche -- .-. aus Steyermark gebürtig...* Pest, 1791. 8. Trattner.

<sup>139</sup> „Die allgemeine Wohlfahrt eines Staats ist die Sicherheit, und Bequemlichkeit des Lebenes.” Kuglmayr 1788 7. (XLI. kérdés). Egy tézisnyomtatványban 6-8 tárgy szerepelt, a *Policeywissenschaft* 3-6 kérdéssel volt jelen.

<sup>140</sup> „Kirchenbussen und andere entehrende Strafen für gefallene Mädchen sind nicht Zweckmässig.” Nagy 1791 13. (46. kérdés).

<sup>141</sup> Idézi: Szaniszló 1977 I. 102.

<sup>142</sup> Szaniszló 1977 I. 83.

<sup>143</sup> Eckhart 1936 213.; Szaniszló 1977 I. 84.

<sup>144</sup> [Reviczky József]: *Introductio ad politicam Regni Hungariae*. Budae (Buda), 1790. 172. (12) Egyetemi Nyomda. Világhálón elérhető, lapolvasó berendezéssel rögzített verziója a Columbia Egyetem (olim: Debreceni Egyetem) példánya: <http://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=nnc1.1002433818;view=1up;seq=188>

<sup>145</sup> Eckhart 1936 213.; Szaniszló 1977 I. 84.

A mű címéről tévesen állítja Szaniszló, hogy a *Bevezetés a Magyar Birodalom politikájába* lenne a jelentése<sup>146</sup> mivel a birodalom szót Magyarországgal kapcsolatban a latin források nem használták, ilyen értelemben csak egy jóval későbbi, de csakis az adott mű magyar (azaz nem a latin) párhuzamos címében feltüntetett jogi példáról tudok.<sup>147</sup> Helyesen a címfordítás inkább ez: *Bevezetés a magyar királyság igazgatásába*, hiszen a latin *politia* itt a német *Policey*jal azonos speciális jelentést hordozza. A nyomtatvány OSZK-ban, *autopszia* útján történő vizsgálata során megállapítottam, hogy a mű a szerző feltüntetése nélkül jelent meg. (Erre sem Eckhart, sem Szaniszló nem utal). Az OSZK példánya –a tulajdonosi névbeírásból kitűnően- korai magyar büntetőjogász-professzorunk, Vuchetich Mátyás példánya volt (feltehetőleg ő jegyezte rá tintával Reviczky szerzőségét az *exemplumra*).

Reviczky a számára a katedrát meghozó munkát csupán egy későbbi mű vázlatának szánta.<sup>148</sup> Szaniszló szerint a cím ellenére (?) „kameralisztika ez a javából,” „magyar változatban,” azonban a szerző Sonnenfels, „a nagy mester” hatásától nem tudott szabadulni.<sup>149</sup> Minden valószínűség szerint kissé túloz a magyar változat vonatkozásában Szaniszló (azaz, amint lentebb olvasható, mi másban látjuk, pontosabban fogalmazva: bizonyítani véljük a mű magyar sajátosságát, mint ő, aki ezt az állítását semmivel sem indokolja).

Eckharttal és Szaniszlóval ellentétben Reviczky művének részeit a latin címek és oldalszámok megjelölésével együtt közöljük. A kötet öt fejezetre oszlik.

Első fejezete a Külső biztonság körében mozogva a *De Securitate Externa* címet viseli (4-33. lapok).<sup>150</sup> A második fejezet elnevezése a(z állam) belső biztonsága, latinul a *De securitate Interna* (34-90. lapok).<sup>151</sup> A harmadik fejezet a gazdaságot, kereskedelmet vizsgálja A királyság áruinak nyilvános terjesztése címmel, deák nyelven *De publicis Regni Commodis* (91-121. lap).<sup>152</sup> A negyedik fejezet tárgya Magyarország ekeségei (217-218) azaz eredetiben *De Ornamentis Hungariae* (122-144. lap).<sup>153</sup> Ez utóbbi fejezet nézetem szerint rokonságot mutat a statisztika tudományában ismert korai államnevezetességek (*Staatsmerkwürdigkeit*) ismertetésének koncepciójával. Az ötödik fejezet a Magyarország

<sup>146</sup> Szaniszló 1977 I. 84.

<sup>147</sup> Toldy (Schedel) Ferenc (transl.): *A magyar birodalom alaptörvényei. Syllogae legum Hungariae fundamentalium*. Az eredeti deák szöveg mellé vetett fordítással, közjogtani segédkönyvül. Buda, 1861. XVI., 362. Egyetemi Nyomda.

<sup>148</sup> Eckhart 1936 213.; Szaniszló 1977 I. 84.

<sup>149</sup> Szaniszló 1977 I. 84-85.

<sup>150</sup> Eckhart 1936 213.; Szaniszló 1977 I. 85.

<sup>151</sup> Eckhart 1936 214-215.; Szaniszló 1977 I. 85.

<sup>152</sup> Eckhart 1936 216-217.; Szaniszló 1977 I. 85-86.

<sup>153</sup> Eckhart 1936 217-218.; Szaniszló 1977 I. 86-87.

virágzása a jövőben témakörben fogant *De propagandae in Posteris felicitatis publicae Praesidis*, azaz a nyilvánosság figyelmének a jövőbeni boldogság (szerencse) felé irányítása (218-220) (145-172. lap).<sup>154</sup>

A könyvet 12 oldalnyi (számozatlan) tárgymutató (*Index alphabeticus. Precipuarium operis praesentis Materium*) zárja.

Számunkra a kötetből leginkább a második fejezet érdekes, amely tehát a *Belső biztonság* (*De securitate Interna*) címet viseli. A belső biztonságot (belbiztonságot) a könyv a következőkben határozza meg: „Az állam belső biztonsága közjellegű és magánjellegű részre osztható fel. Közjellegű az, ahol az állam semmit sem képes tenni, vagy semmit sem tud képviselni, mivel a polgárok maguk teszik meg mindezt, illetve csak a sajátjukat becsülik meg. Magánjellegű az, amelyben sem a polgároktól, az államtól, sem a polgártársaktól nincs ok félni.”<sup>155</sup>

Maga a definíció nem egykönnyen értelmezhető. Részben a remekjogászoknál megismert római jogias szerkezetet fedezhetjük fel benne; részben pedig a természetjogászok államtani-jogfilozófiai hatásait. (Erre rímek, hogy Eckhart Joseph Sonnenfels és Carl Anton Martini, a Mária Terézia-i kor vezető osztrák jogfilozófusának hatására figyel fel Reviczkyt illetően).<sup>156</sup> Maga az állam, és az emberkép amelyet ezáltal fest, részben a Grotius-hoz köthető „mindenki harca mindenki ellen” (*bellum omnium contra omnes*) sorait idézi fel, részben pedig „az éljünk magunknak” jelszava keretében tevékenykedő, az államtól (gyengesége okán) semmit sem váró, ugyanakkor csak magukra számító polgárok képét vetíti elé, akiknek a belbiztonság magánjellegű megvalósulása esetén sem egymástól, sem az államtól nincs okuk félni azonban.

A kötetnek –a másodlagos szakirodalom által kellően nem hangsúlyozott-viszonylagos egyediségét jelenti, hogy a hazai törvények példáin keresztül tárgyalja az igazgatás, a „politika” jelenségeit.<sup>157</sup> Tudomásom szerint az ilyesfajta hazai törvényekre

<sup>154</sup> Eckhart 1936 218-220.; Szaniszló 1977 I. 87.

<sup>155</sup> „Interna Reipublicae Securitas, in Publicam, et Privatam dividitur. Publica est: qua nihil Respublica, sive qui illam representant, a Civibus suis verendam habent. Privatam dicunt, cum nihil Civibus, sive a Republica, sive Concivibus suis metuendum superest.” Reviczky 1790 34.

<sup>156</sup> Eckhart 1936 213.

<sup>157</sup> „Művében a hazai törvényeket az általános politika fő elveire vonatkoztatja” – állapítja meg az 1794. évi [jogi] kari *Protocollum* 790. lapján írtak alapján Eckhart. Erre ld.: Eckhart 1936 213. 124. lábjegyzet. Azonban az általam levont következtetést nem vonja le.

fókuszálás a német *Policeywissenschaft*nak nem sajátja. E tényre is hozunk példákat az alábbi szemelvényekben.

„A közérdek pedig megkívánja, hogy [az állam-K.Gy.] egy tagja se okozhasson gazdagságával, számbeli túlerejével vagy privilégiumával veszélyt ránézve. Az athéniek törvényekkel bölcsen gondoskodtak arról, hogy túl nagy vagyonnak egy polgár sem juthasson birtokába. Törvényeink [a magyar törvények-K.Gy.] hasonlóan más népek törvényeihez, a *primogenitura* szent jogával élve, és abból okulva a szülő vagyonának egyenlő elosztását rendelték el gyermekei/leánygyermekai között olyan módon, hogy a polgárok gazdagodása ne veszélyeztesse a köz biztonságát.”<sup>158</sup>

Reviczky itt helyesen mutat rá az állam ma már szinte elfeledett azon feladatára, melyet –Szaniszlóval egyetértve– a belbiztonságot veszélyeztető egyesek kezén felhalmozódó vagyon és privilégiumok<sup>159</sup> kifejezéssel. Vagyis a bimbózó államelmélet, és az igazgatás e korai elméleti jellegű művelése még bírt egy természetes igazságérzettel, amely a túlzott gazdagság ellen ennyire világosan kifejezésre jutott (más kérdés, hogy ez a gyakorlatban mennyiben érvényesült). De a *Policeywissenschaft* művelőinek ez a fajta szókimondása igen szimpatikus és védhető, sőt, napjainkban is csak ajánlható.

Egy másik szövegben az alábbiak olvashatóak: „A belbiztonság, azon felül a közérdek nemcsak abban áll, hogy az állam ügyel polgáira, ismeri az ősköztől származó polgárai számát, hanem abban is, hogy az összejövedeleik esetén figyelemmel van a többségi véleményre, és kifejezetten óvakodik, tart az állam többségének érdekében a felfegyverkezett emberek (tömegek) okozta hátrányoktól.”<sup>160</sup> Eckhart mutat rá arra, hogy Reviczky szerint az állam belső biztonsága érdekében semmiféle társaság (egylet, egyesület) nem tűrhető meg kifejezett engedély nélkül, ezek gyűléseire és összejövedeleire is felügyelnie kell és különösen attól óvakodnia, hogy fegyveres tömegtől az államra nézve semmi kár sem származzék.<sup>161</sup> Nyilvánvaló, hogy minden állam tart a felfordulásoktól, fegyveres zavargásoktól, mindattól,

<sup>158</sup> „Publici igitur interest: ne sive Divitiis, sive Numero, sive quibusdam Privilegiis aliquod eiusdem membrum periculum ipsimintetur. Legibus Athenarum diligenter provisum erat: ne nimiae in unum Civem divitiae accumulentur. Leges nostrae, dum adversus ceterarum Gentium, quin sacrarum etiam Literarum Jus Primogeniturae tribuentium instituta aequalem inter ejusdem Parentis Proles divisionem induxerunt, ea etiam reflexisse videntur: ne Cives improbit Divitiis adversus Securitatem Publicam abuti possent.” Reviczky 1790 34-35. A szöveget említőleg összefoglalja (de nem szövegszerűen nem fordítja): Eckhart 1936 214.

<sup>159</sup> Szaniszló 1977 I. 85.

<sup>160</sup> „Internae porro Securitatis Publicae interest, non tantum civium suorum numerum scire, eorundemque majoribus Societatibus invigilare; sed ad particulares etiam Congressus advertere; et cumprimis cavere, ne quid detrimenti ab armata multitudine Respublica patiat.” Reviczky 1790 39.

<sup>161</sup> Eckhart 1936 215.



amelyet ma államellenes bűncselekmények körében említhető tevékenységként szokás ma nevesíteni. Az idézett szöveghely erre mutat rá világosan. Szaniszló az engedély (Eckhart általi) említését Reviczky esetében Justi és Sonnenfels hatásaként számítja be.<sup>162</sup>

Ezzel áll párhuzamban az a hazai törvényre történő utalás a szerző részéről, ahol Hunyadi Mátyás király egy rendelkezésére utal: „Korvin Mátyás *Decretum Maius*ának 66. törvénycikke elrendeli: hogy mind a vásároknak, mind a sokadalmakban, mind a korcsmákban a vendégek a fegyvereiket tegyék le, illetve a közigazgatási hatóságok fosszák meg őket ezektől.”<sup>163</sup> Maga az 1486. évi LXVI. törvénycikk így rendelkezett:

„Továbbá, mivel a sokadalmak és heti vásárok alkalmával, azonkívül a korcsmákban igen sok emberölés, sebesítés, verekedés, továbbá sok veszekedés és végtelen számú másféle gonosztettek szoktak előfordulni, mert hát a vak szenvedély mindenütt fegyvert kovácsol. Ennél fogva, hogy az ilyenemű gonosz bajoknak is kellő gondossággal elejét vegyünk, hasonlóképpen határoztuk, hogy mindazok, kik sokadalmakra, vásárokra és korcsmákba mennek, bármily rendűek legyenek, minden fegyverüket tegyék le szállásaikon, és ugyancsak a fentebbi büntetés alatt, fegyver nélkül induljanak adni-venni és inni; s így tartózkodjanak és mulassanak ottan.”<sup>164</sup>

A Reviczky féle rövid idézet, és az általam mellé tett eredeti törvényszöveg szép példája annak, hogy az elméleti művelő a *Policeywissenschaft* részben régebbi, részben saját korából származó tanításait kellően alkalmazza egy korai, Mátyás király koráig visszamenő alapvető; de messze nem minden ország jogában megtalálható tiltás ismertetése útján. Azaz a hazai gyakorlati érdekességet kellően helyezi bele az idegen elmélet világába.

Érdekesség, hogy Reviczky ugyan nem utal az egykorú szakirodalom munkáira. Magyar törvények mellett foglalkozik a Werbőczy-féle *Tripartitum*mal, illetve latin történetírókat is idéz, de figyelemmel van a római királyok életpéldájára is.

Esetenként idézi többször Szent István törvényeit: például az ünnepnapok, valamint a vallás és a papság vonatkozásában.<sup>165</sup> A *Tripartitum* II. rész 2. cím (Hányféleképpen értjük a közönséges végzeményt? azaz a dekrétumokat: a korabeli jogszabályi ismeretek

<sup>162</sup> Szaniszló 1977 I. 85.

<sup>163</sup> „Matth. Corv. D. 6 a 66. statutum est: ut ad Nundinas, Fora et Tabernas proficiscentes, omnia in hospitiiis arma deponant; secus publica iisdem autoritate adimantur.” Reviczky 1790 39.

<sup>164</sup> 1486. évi LXVI. törvény Ki kocsmába akar menni, fegyverét tegye le. Törvénytárba becikkelyezett hivatalos szövegére ld.: 1000 év törvényei <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3&param=942>

<sup>165</sup> Mindkét példára ld.: Reviczky 1790 58.

alapjai);<sup>166</sup> illetve a *Tripartitum* II. rész 40. cím is előkerül (A főpap és báró urak, püspöksüveges apátok és prépostok hitletételének módjáról).<sup>167</sup>

A Latin történetírók közül kétszer hivatkozik Liviusra;<sup>168</sup> más alkalommal pedig Augustus példájára utal és a római királyok életét idézi fel.<sup>169</sup>

Ugyancsak figyelemreméltó, amikor az igazságügyi igazgatás (tehát egy szakigazgatásfajta) időszerűségére hívja fel a szerző 1790-ben a figyelmet: „A mostani időkben az emberek mindenféle ügyeiben alkalmaznunk kell, mint olvashattuk, az igazságügyi igazgatást, ez a feltétele annak, hogy saját korunkhoz alkalmazkodjunk.”<sup>170</sup>

A kérdés fontossága vitathatatlan, és különösen szimpatikus Reviczky azon törekvése, hogy a korszellem újdonságaira kívánja figyelmeztetni az olvasót. Szaniszlóval együtt valljuk, hogy Reviczky tényleges veszélyt lát abban, hogy a megyében ugyanazon tisztviselők gondoskodnak az igazságszolgáltatásról, mint az általános igazgatási ügyekről (a korban főként: gazdasági ügyek, katonai ügy, általános politikai kérdések).<sup>171</sup> Még érdekesebb a dolog, ha Zsoldos Ignác később ismertetője, szolgabírói hivatallal kapcsolatos könyvére gondolunk, ahol az igazságszolgáltatás egy része még a szolgabíró kezében összpontosul.

A második fejezetben Reviczky szól még kisebb mértékben a szegényházak, a koldusügy, az árvaügy, az uzsora és a kocsmák kérdéséről, azonban azt kell mondanunk, hogy egy színes, érdekes metszetét adja a régi és az új szemléletű *Policeywissenschaft* találkozásának a kötet, melyet a hazai törvények példáiból színesít az a szerző, akinek 1798-as, kéziratban benyújtott, Sonnenfelset az 1790-es műnél sokkalta jobban kivonatoló új tankönyvét a Helytartótanács elfogadta, de a bécsi Államtanács számára már túl radikálisnak bizonyult, mivel úgy értelmezték, hogy a szerző nem kellően híve a monarchikus államformának.<sup>172</sup> Reviczkyben egy korai, a külföldet is szeme előtt tartó, de nemzeti érzésű, és a hazai törvényeket ismerő jogtudóst tisztelhetünk, aki értő művelője volt a közigazgatástudomány előfutárát jelentő *politiatudománynak*.

<sup>166</sup> Reviczky 1790 52.

<sup>167</sup> Reviczky 1790 67.

<sup>168</sup> Reviczky 1790 38., 47.

<sup>169</sup> Reviczky 1790 38.

<sup>170</sup> Reviczky 1790 55.

<sup>171</sup> Szaniszló 1977 I. 85.

<sup>172</sup> Rottenthan, a legreakciósabb államtanácsos szerint Reviczky nem volt elég jártas az államtudományban és a jogtudomány metafizikájában, és nem volt meg művében a kor számára kívánatos kellő filozófiai szellemiség. Erre ld.: Eckhart 1936 220.

### II.3.3. Beke Farkas Sonnenfels-fordítása

A korábbiakban említett Sonnenfels-fordítást vizsgálva (melyet tehát az az igény hozott létre, hogy a németül jól nem tudók latinul olvashassák a *Policeywissenschaft/politia* tankönyvét) azt láthatjuk, hogy a fordító, Beke Farkas külön címmel el nem látott fordítói előszót közöl Körmöcbányáról (*Cremnic*) 1802. október 15-ről keltezve<sup>173</sup> (noha a kötet első kiadása 1807-1808-ban, második kiadása 1823-ban jelent meg, erre a szerzői előszóba betoldott záró évszám is utal, amint arra is, hogy a második kiadás 1823-ból való).<sup>174</sup> A fordítói előszó szerint Josephus Sonnenfels, a *politia*, a gazdaságtudomány és pénzügytudományt művelő hírneves férfiú tanácsai nyomán készült a németből latinra áttett fordítás, mégpedig azon céltól vezéreltetve, hogy ezáltal a magyar államiság és a magyar ifjúság növekedhessék, és az ismeretlen nyelv miatt ne maradjon a tudomány is ismeretlen, mivel az abban foglaltak megértése a magyarság számára most a lehető legszükségesebb.<sup>175</sup>

A *politia* fogalmát a Sonnenfels-mű Montesquieu *De l'esprit des lois*<sup>176</sup> című művére hivatkozva fejti ki, e szerint lényege az állam belső biztonságának stabilitása (fenntartása).<sup>177</sup> Az összehasonlító elemeket erősíti, hogy Montesquieu francia fogalmai (a fordítás) a latinnal veti egybe.<sup>178</sup> Érdekes utalni egy orosz elemre, ahol is Sonnenfels az új kódexkompilációkat elfogadó orosz Nagy Katalin cárnő mondását idézi: „A törvény büntet, a politika fegyelmez.”<sup>179</sup>

<sup>173</sup> Sonnenfels 1823 III.

<sup>174</sup> Sonnenfels 1823 VII.

<sup>175</sup> Sonnenfels 1823 III.

<sup>176</sup> A kötet első megjelenésekor (1748) a címben a mai helyesírás szerinti '*lois*' helyett a régies helyesírású '*loix*' szóalak állt. A filológiai és bibliográfiai pontos címleírás: Montesquieu, Charles-Louis Secondat: *De l'esprit des loix* I.-II. Genf, 1748. 522.; 564. Barillot et Fils. Hozzá kell tenni, hogy Montesquieu 1749-ban javított kiadást tett közzé, amely hamar népszerű lett.

<sup>177</sup> „Si leges huiusmodi et instituta colligantur, atque ad certa, ex *natura finis socialis* derivata *principia* reducantur, *scientia* existit, *internam civitatis securitatem stabiliendi et manutenendi*: id est, *scientia politiae*.” Sonnenfels, 1823 31. (Kiemeléseink az eredetit követik.) Montesquieu-re a 32. oldal g) lábjegyzete utal (I. 26. c. 24.).

<sup>178</sup> Ordinationes/reglemens (!); loco legem/de loi; politia/de la police; valamint ac momentanes curationes /détail. Sonnenfels 1823 32.

<sup>179</sup> „[...] et secundum eum instructio, ad quam Imperatrix Russiae compilatores novi codicis adstrinxerant... [...] Catharina ait: 'leges puniunt, politica castigat.' ” Sonnenfels 1823 32. g) lábjegyzet.

A belső (magánosokra vonatkozó) biztonságot olyasminek tartja, melynek megléte esetén „senkinek nincs oka félelemre.”<sup>180</sup> E körben angol szerzők (*anglici scriptores*) „*Liberty and Property*” koncepciójára hivatkozott.

#### II.3.4. Szentkirályszabadjai Rosos Pál

Szentkirályszabadjai Rosos Pál latin nyelvű belbiztonságról írott munkájára koraisága (1777) okán hivatkozunk.<sup>181</sup> Érezhető, hogy a tematika Sonnenfels korai recepciója. A korai kameralistákkal rokonítható abban a tekintetben, hogy rengeteg szerzőre hivatkozik: ókorból: Aristoteles, Cicero, Heliodorus, Livius, Platon, Heliodorus, Seneca, Xenophon. A korai keresztény filozófusok és teológusok közül Szent Ágostont említi. A természetjogászok közül: Baumeister, Boemerus, Grotius, Gunerus, Heineccius, Hooke, Houtuyn, Ikstatt, Martini, Puffendorf, Tommasius nevét és műveit említi. A magyarok közül csak Markovics Antal Mátyás neve említhető.

Valódi közigazgatási kérdésekre alig utal, ez alól a belbiztonság meghatározása jelenti a kivételt.<sup>182</sup>

Természetjogász (jogfilozófusi) mutató az államtan köréből, ahogy a szerző az arisztokrácia, a monarchia, és a demokrácia átmenetének tizenöt féle kevercsét sorolja fel.<sup>183</sup>

#### II.3.5. Huber Ferenc

Későbbi munka Huber Ferenc *Politia civitatis*-a, amely címében Sax Mihály Sonnenfels-fordítására emlékeztet.<sup>184</sup> A mű csak a jogforrásokat tünteti fel, a szakirodalmi forrásokat nem. Maga a tematizálás sem érdektelen.<sup>185</sup> (Ebből érdekes a közigazgatás-politika,

<sup>180</sup> „Interna privata securitas est status, in quo singularis civis nihil metuere debet.” Sonnenfels 1823 38.

<sup>181</sup> Rosos, Paulus (Pál): *Dissertatio juris publici universalis de interna rerum publicarum securitate*. Pest, 1777. II, 232., (1) Royer.

<sup>182</sup> „Praeter haec, quae pro argumento internae securitatis retuli, copiosa adhuc sunt Imperantium particularia iura, non solum ad exteram Beatitatem, sed internam quoque pertinentia, haec nihilominus ad propositum mihi finem recensuisse susciat; eorum operae sit copiosius, prolixiusque reliqua agere, qui in scribendo iure interno publico universali unica se occupant intentione; rei certe meae aperte pervidendae, fatis haec esse videbantur, nec meminere (!); facile ius quodpiam maiestaticum neglexisse, quod ad praemissa iura non posset revocari.” Rosos 1777 182.

<sup>183</sup> Rosos 1777 63.

<sup>184</sup> Huber, Franciscus (Ferenc): *Politia civitatis, cum applicatione ad Transsilvaniam*. Claudiopolis (Kolozsvár), 1829. IV, 224. (1) Református Kollégium Nyomdája.

<sup>185</sup> Főbb témák: Sectio prima: Politia legislativa: Cap. I. De politia legibus generatim; II. De securitate interna publica; III. De securitate interna privata; IV. De libertatis et Honoris Securitate; V. Securitate bonorum; VI. De poenis politiae. Sectio secunda: Politia executiva; I. De politiae Administris, eorumque Potestate. Varii Politiae

a népesség-összeírás, és a közigazgatási szervezeti jog korai csirái lehetnek. A belbiztonságon belül sajátságos kérdéseket vizsgál (főleg a megélhetéssel kapcsolatos kérdéseket): élelmiszeradományok (*annona caritas*), fa (*ligna*), só (*sal*), rossz minőségű élelmiszerek (*noxia alimentorum qualitas*), víz (*aqua*), rossz levegő (*aëris insalubritas*) és foglalkozott azzal is, hogy mit kell tenni az egyes esetekben a közigazgatásnak.<sup>186</sup>

Ezen kérdések mentén haladva főként az egészségügyi igazgatás (*sanitatis administri*) kérdéseit bontotta ki.<sup>187</sup> Említi az egészségügy korabeli szereplőit: felsorolja orvosok, sebészek, bábák, állatorvosok, és gyógyszerészek (*medicam, chirurgicam, obstetriciam, veterinariam ac pharmaceuticam*) számára kötelező jogszabályok egy részét is. Felsorol betegségeket: himlő (*variola*)<sup>188</sup> vérbaj (*Lues*),<sup>189</sup> pestis<sup>190</sup>. Említi az orvosnak/intézkedésnek való ellenszegülést (*contumacia*),<sup>191</sup> említi járvány esetén a ruhák (meg)tisztítását, fertőtlenítését (*purificatio vestimentorum*)<sup>192</sup> (84-86.), és a pénz fertőtlenítését (*mercium purificatio*),<sup>193</sup> külön szól a nyilvánosházak látogatásáról (*lupanaria*).<sup>194</sup>

Jelentős, hogy a kötet említi német szakkifejezések latin értelmezését, ezek közül kettő igazán fontos: a *politia civitatis/Staatspolizey*, valamint a *Politicam administrandae civitatis/Verwaltungspolitik* (közigazgatási politika).<sup>195</sup>

A közigazgatási szervezet csak elemi szinten kerül kifejtésre.<sup>196</sup> Említi a bécsi kormánysszerveket, a magyarok által lakott területeket, az erdélyi guberniumot, és a székely székeket.

---

Administrorum Gradus (200-204); II. De Conscriptione Populari; III. De processu Politiae (nexus, notio, objectum, investigatio, decisio, exsecutio).

<sup>186</sup> Huber 1829 49-68.

<sup>187</sup> Huber 1829 74-100.

<sup>188</sup> Huber 1829 93-95.

<sup>189</sup> Huber 1829 96-99.

<sup>190</sup> Huber 1829 81.

<sup>191</sup> Huber 1829 82.

<sup>192</sup> Huber 1829 84-86.

<sup>193</sup> Huber 1829 86.

<sup>194</sup> Huber 1829 99-101.

<sup>195</sup> Civitatis Politica sensu objectifo/Staatsklugheitslehre; Cognitio Scientiam Politicam/Staatswissenschaft; Artem Politicam/Staatskunst; Politicam constituendae Civitatis /Verfassungspolitik, erre Id.: Huber 1829 6. Politia Civilis Iustitiae /Civil Justizpolitik; Politia Criminalis/Criminalpolitik; Politia Nationalis Culturae /National-Bildungspolitik, erre Id.: Huber 1829 7.

<sup>196</sup> Huber 1829 200-201.

## II.4. A külföldi hatások értékelése

Tény, hogy a hatást gyakorló külföldi tudomány sem volt aggálymentes, vagy világosan kidolgozott. Vitathatatlan a korszakban az osztrák hatások szerepe, ez a legtöbb munkában már azért is tetten érhető, mert a tudományszak egésze Sonnenfels befolyása alatt állt. Fő művét ketten is (Beke 1807-1808, illetve Sax, 1808) német nyelvről latinra tették át hazánkban (mindketten jogi oktatók). Sonnenfels maga is világossá tette, hogy a *Policeywissenschaft* kifejezésen (legalábbis 1798-tól) egyre inkább belügyi igazgatást kell érteni (szemben a külügyekkel és a hadügyekkel), ugyanakkor a közigazgatás tudománya ekkor még nem született meg. Valójában a magyar nyelvűség problémája csak Karvasynál fog kibontakozni, aki átmenetet jelent *Policeywissenschaft* felől a hosszan továbbélő politika (államtudomány / alkotmánytan/ közigazgatástan vegyüléke) felé.

Ezek vizsgált munkák legfeljebb egyes részleteikben hordoznak önállóságot, azonban a jogtudomány hazai oktatásának fejletlensége, a hallgatók érdektelensége, az oktatók, jogász szerzők motiválatlansága mellett a tudomány viszonylagos újdonsága volt az, amely kevésbé csábított nagy eredmények elérésére.

Mégsem volt eredménytelen Reviczky, Rosos, vagy Huber tevékenysége. Ugyan egy német nyelvű tudományt interpretáltak latinul, de főleg Reviczky mégis nemzeti alapon (bizonyos tekintetben egyedülálló módon) a hazai törvények szemüvegén keresztül vizsgálta az új tudomány által felvetett kérdéseket.

Bármilyen mostoha is volt e korszak művelőivel szemben a későbbi hazai közigazgatás-tudomány, mégsem feledkezhetünk meg róluk, a magyar kameralistákról.<sup>197</sup>

---

<sup>197</sup> Szamel Concha nyomán utal ugyan Rosos, Beke és Huber műveire, de az igen csekély számú munkák miatt csupán a kameralisztika „nyomairól” beszél, enyhítve azon kitétel, hogy a kameralisztika „nem bontakozott ki” nálunk. Szamel L. 1977 35-36. főszöveg, valamint 36. 1. lábjegyzet. Hasonló Temesi korábban említett véleménye: Temesi 2010 44. A magyar közigazgatás-tudományt csak 1867 után veszik számításba Árva Zsuzsanna valamint Fábíán Adrián: Árva-Balázs-Barta-Veszprémi 2011 237.; Fábíán 2011 130.

### III.A XIX. század közigazgatás-tudománya a nagy közigazgatási rendszerekben

A XIX. század az az időszak amelytől kezdve a tőlünk talán már minden értelemben távolabb álló *Science de la police* és *kameralisztika* (*Policeywissenschaft*) helyett a mai napig ismerős közigazgatás-tudomány, pontosabban főként az általunk inkább vizsgált közigazgatási jogtudomány (és összehasonlító közigazgatás/i jog/) megjelent és elnyerte helyét. Szükség esetén a jogon kívüli fejlődés eredményeire is utalunk. Ezen alapozás miatt vizsgáljuk a három, legszűkebb értelemben nagy rendszernek, vagy rendszeralkotónak tartott francia, német, és angolszász közigazgatás tudományos művelésének tartalmát. A XIX. század, a XX. század, és a XXI. század ilyen irányú elemzése során ettől eltérő *exkurzusra*, azaz kitérőre, ettől való eltérésre, ha van olyan külföldi közigazgatás-tudomány, amely komolyabb hatást gyakorolt hazánkban. A XIX. században ilyennek tekinthető az olasz, a XX. században pedig a szovjet-orosz, és részben még az olasz közigazgatás-tudomány (bár utóbbinak már elszegényítettebb, gyengítettebb volt a hatása a XX. század második felében). Természetesen léteznek ezeken kívül is jelentős közigazgatás-tudománnyal bíró országok, de a közigazgatás-tudomány tudománytörténetének teljes körű feldolgozása külön monográfiát kíván. Nyilvánvalóan nem szólunk külön tehát a magyarra jelentéktelen hatást gyakoroló közigazgatás-tudományokról.<sup>198</sup> Az egyes főbb rendszerek közigazgatás-tudományát alapvetően eredeti (külföldi) források alapján igyekszünk megismertetni, de szükség szerint említünk releváns ismereteket hazai szerzők tollából is.

#### III.1.A francia közigazgatás-tudomány

##### III.1.1.Általános trendek

A modern értelemben vett közigazgatás-tudomány (közigazgatási jogtudomány) Franciaországban az első konzul, Bonaparte Napóleon színrelépésétől, és a francia Államtanács (*Conseil d'Etat*) megalapításától kezdve számítható.<sup>199</sup>

<sup>198</sup> A jelentéktelen hatás példaként idézhető Concha municípiumokról írott fiataalkori, 1869-es tanulmánya, ahol (bevallottan Gneist hatására) röviden említette a spanyol és az orosz helyi igazgatást (utóbbit német nyelvű forrásból dolgozta ki). Ez egyben a közvetítéses átvétel példája is.

<sup>199</sup> „A son origin 'la formation du droit administratif après 1789 fut une grande aventure que nul n'avait prévue': 'Si l'on put parvenir sur le Consulat à codifier le droit civil,... il parut beaucoup plus difficile d'atteindre le même degré de simplification en droit public et l'illusion d'un codification s'effaça lentement au 19ème siècle.” Langrod 1982 68. „Wenn man dann liest, dass es 'das grosse Verdienst des *Conseil d'Etat* [sei], die am wenigsten schlechte Lösung für dieses Problem gefunden zu haben', ist man am Kern der Sache angelangt. In der Tat scheint die Wissenschaft vom Verwaltungsrecht von Beginn an untrennbar mit dem *Conseil d'Etat* verwoben. Jedoch sollte man sich auch davor hüten, nur der Hagiograph jener Institution zu sein, deren

Ennek előzményeként két korszakra utalnak a francia közigazgatás-tudomány történetének művelői. Az egyik a korábban már említett, Delamare nevéhez köthető, XVIII. század eleji *Science de la Police* korszak (1705 és 1734 között adta ki korábban már említett *Traité de la Police* című munkáját, amely a német *kameralisztika* előképe. A XVIII. század vége és a XIX. század eleje közötti korszakot Burdeau a „jogtudósok” (*légistes*) korának nevezte, mivel inkább kézikönyvek, szótárak, és összefoglalások formájában írtak a közigazgatásról és a közigazgatási jogról. Ilyen kézikönyv (*manuel*) volt Fleurigeon 1806-ban megjelent *Code administratif* című munkája, mely a közigazgatási jog kódexbe foglalási kísérletének tekinthető. Az összefoglalások közül kiemelhető J. N. Guyot 1777-es *Répertoire universel et raisonné de jurisprudence* című munkája, amely ötödik kiadásban még 1827-ben is forgalomban volt Merlin kiegészítéseivel, valamint a szótárak közül említendő a poroszországi születésű, francia állampolgárságot kapott Maurice Block szerkesztésében megjelent *Dictionnaire de l'Administration française*. Ennek első kiadása 1856-ban, ötödik kiadása 1905-ben jelent meg, és időben már távolabb áll a *légistes* korszaktól.<sup>200</sup> Egy másfajta megkülönböztetésre ad okot a közigazgatási jog oktatásának kiteljesedése, amely 1819 és 1828 között ment végbe.<sup>201</sup> A közigazgatási jog oktatását az 1819. március 24-én kelt királyi

---

Ursprünge in der Verfassung des Jahres VIII (1799) liegen und die vom Ersten Consul (Napoleon Bonaparte) als wesentliches Instrument seiner Herrschaft begriffen wurde.” Chrétien, Patrice: Wissenschaft vom Verwaltungsrecht: Frankreich. In: *Handbuch Ius Publicum Europaeum* IV. *Verwaltungsrecht in Europa: Wissenschaft* (Eds.: Armin von Bogdandy-Sabino Cassese-Peter M. Huber). Heidelberg, 2011. 81-119. C.F. Müller. Erre ld. a 82. lapon írtakat. „The reinforcement and structuring of the administration came about during the nineteenth century, under Napoleon’s reign. During that period, the civil service workforce grew significantly. The centralist state became structured and was organised into ministries, so as to ensure a concentration of the knowledge that was required to carry out the different missions. The *grand corps d’Etat* (main state bodies) were set up by the creation of the *grandes écoles* (higher education schools) designed to impart the said knowledge.” Bartoli, Annie: The Study of Public Management in France. La spécificité du modèle français d’administration. In: Kickert, Walter (ed.): *The Study of Public Management in Europe and the US. A Comparative Analysis of National Distinctiveness*. London, 2011. 13-40. Routledge. Légendre könyve nem foglal az ügyben ilyen egyértelműen állást, Napóleon meg sem említi, és a Conseil d’Etat megalapítását nem jellemzi valamiféle kezdetként, azonban Firmin Laferrière alapján a közjog és közigazgatási jog tudományának első kezdeti (franciaországi) lépéseit és megerősödését (*revenir*), saját útjára való visszatérését a XIX. századra teszi, (a korábbiakból kitűnően Delamare előzményszámba menő tevékenységét is jól ismeri Légendre): „(Au XIX<sup>e</sup> siècle) la science du Droit public et administratif est obligée de revenir sur ses pas.” Légendre, 1968 10. Van olyan álláspont, amely szerint az Államtanács csupán a francia Királyi Tanács átkeresztelése a szerv változásának legcsekélyebb jele nélkül, és minden Napóleonnak tulajdonított elv, specializáció, nyilvántartás évszázadokkal, sőt, évezredekkel korábbra megy vissza. Erre ld.: Lőrincz 2010<sup>3</sup> 27.

<sup>200</sup> „Cette époque est parfois considérée comme celle des „*légistes*” avec dépassement de l’époque de traditions de l’ancienne „*Science de la Police*”; on trouve ici plusieurs répertoires et dictionnaires.” Langrod 1982 69. (továbbá a főszövegben említettekre is). Block műveinek kiadásaira ld.: [http://mosare.ens-lyon.fr/IMG/pdf/liste\\_dicos\\_block-1.pdf](http://mosare.ens-lyon.fr/IMG/pdf/liste_dicos_block-1.pdf).

<sup>201</sup> „Vue que c’étaient alors (à partir de premières décennies de 19<sup>ème</sup> siècle) des Facultés de droit qui monopolisaient dans l’enseignement universitaire l’enseignement du droit administratif et que tout formation particulière dans des écoles spécialisées faisait encore défaut en France, l’orientation de tout cette production est restée plutôt juridique, même si les auteurs traitaient fréquemment aussi de l’organisation et du fonctionnement des organes administratifs (entre 1819 et 1828 l’enseignement du droit administratif fut supprimé en France et ce n’est que vers 1830 qu’on le généralisera dans des facultés de province.” Langrod 1982 69. „Seit dem



rendelet formulázta meg egy Tétéles közjogi és francia közigazgatási jogi Tanszék felállításával.<sup>202</sup> (Azonban a legelső közigazgatási jog kurzust 1804-ben Portiez tartotta Párizsban).<sup>203</sup> 1819-et követően megnövekedett a közigazgatási jog tudományát oktatók (és művelők) száma.

Ebből eredően a vidéki egyetemek közül Emile-Victor Foucart (1799-1860) Poitiersban, Firmin Laferrière (1798-1861) Rennesban, Adolphe Chauveau (1802-1868) Toulouseban, Denis Serrigny (1800-1876) pedig Dijonban oktatott.<sup>204</sup>

Lehetséges (a XVIII. századi, de a XIX. századi) francia közigazgatás-tudomány vonatkozásában egy másik –műfaji alapú– megközelítés is. Ilyen értelemben a két korszak össze is függ.

Az egyik műfaj a szövegsummázat, szövegösszefoglalás, szövegösszegezés (*faire la somme des textes*), ez gyakorlatilag a közigazgatási jogszabályok összegyűjtését jelentette. Ilyen értelemben említhető a XVIII. századból Laurière nagy vállalkozása (*Table chronologique de l'ordonnance*, 1706 – ennek folytatása volt 1723-tól kezdődően a *Recueil des ordonnances*) – valamennyi rendeletgyűjtemény volt, és Daguesseau kancellár kezdeményezésére kezdődött meg a munka. Moreau 1762-es munkája pedig a közigazgatási tárgyú okleveleket (*chartes*) igyekezett egybegyűjteni. Később, 1781-ben egy történeti közjogi gyűjtemény is napvilágot látott (*Bibliothèque et dépôt de législation historique et de Droit publique*).

A másik műfaj a jogi szövegek tárgy szerinti (tárgyi alapú) osztályozása (*classer des textes d'après les matières*), és a tárgykör ezen alapon történő művelése. Ez részben gyakorlati emberek által történt (ilyen volt Bouquet ügyvéd gyűjteménye), részben pedig olyan elméleti emberek által írott nagy történeti alapú értekezések, *traktátusok* (*grand traités*), melyek szaktémákat (*sujet spéciaux*), mai kifejezéssel szakigazgatási kérdéseket dolgoztak fel. Ilyen volt Delamare alapvetően rendészeti jellegű munkája (1705-1734), illetve Boutriac 1745-ös, a gallikán jog alapján álló műve, mely egy blois-i rendeletmagyarázat volt (*Explication de l'Ordonnance de Blois*).<sup>205</sup>

---

Kaiserreich Mitglied des *Conseil d'Etat*, erhielt er den Lehrauftrag für die 1819 an der rechtswissenschaftlichen Fakultät in Paris eingeführte 'Vorlesung zum geltenden öffentlichen Recht und Verwaltungsrecht'. Chrétien 2011 89.

<sup>202</sup> „C'est seulement sous la Restauration et d'abord à Paris qui fut créée, pour la première fois, une chaire 'de Droit public positif et de droit administratif français' (ord. 24 Mars 1819).” Légendre 1968 7.

<sup>203</sup> „Le premier cours professé à Paris, après la réinstallation, de l'Ecole de Droit (1804), intitulé par son auteur, Portiez, *Législation administrative* est représentatif de cette tendance à la clarification un peu formelle.” Légendre 1968 10.

<sup>204</sup> Chrétien 2011 90.

<sup>205</sup> Légendre 1968 10.

A *légistes*-korszak (és a megelőző korszak) művelőinek tudásbeli mélysége persze relatív volt a későbbi korszakéhoz képest, Roland Drago *L'histoire du droit administratif en France au 19-ième siècle* című tanulmányában nemhiába nevezi a régi korszak tudományművelőit „*fabricants de répertoires*”-nak, azaz kivonatgyártóknak.<sup>206</sup> (Ez gyakorlatilag a hazai jogisme-irodalommal, leíró jellegű munkákkal helyezi egy sorba a szerzőket). Azonban 1819, azaz a rendszeres közigazgatási jog oktatás megkezdése előtt is volt két jelentős szerző a francia közigazgatási jog művelői között: Charles Bonnin, és Alexandre François Vivien.

### III.1.2.Charles Bonnin

Charles-Jean Baptiste Bonnint ma úgy tartják számon, mint a francia közigazgatás-tudomány (egyik) megalapítóját.<sup>207</sup> Fő műve *Principe d'administration publique*<sup>208</sup> (A közigazgatás alapelvei) volt, mely első kiadásban 1808-ban jelent meg. Második kiadása 1809-es,<sup>209</sup> míg a harmadik 1812-es.<sup>210</sup> Ismeretes egy 1885-ös kiadása is.<sup>211</sup> 1822-ben lefordították a művet portugálra, 1824-ben olaszra, 1834-ben pedig spanyolra. (Ez igen figyelemreméltó tény). Langrod szerint a mai értelemben vett modern közigazgatás-tudomány a XIX. századi Franciaországban született meg, és ennek úttörője éppen Bonnin volt. Chevallier és Loschak tankönyve Bonnint tekinti a francia közigazgatás-tudomány valódi (igazi) megalapítójának.<sup>212</sup> Légendre ehhez hozzáteszi, hogy –már ekkor- nemcsak a jog szemüvegén keresztül nézte a közigazgatást, de felhasználta más tudományok, példának okáért a statisztika eredményeit is.<sup>213</sup> (Megjegyezzük, jó barátja volt a szociológia megalapítójának tekintett Auguste Comte-nak is). A XIX. században Bonnin már összeállított

<sup>206</sup> Drago véleményére ld.: Langrod 1982 69.

<sup>207</sup> Bonnint a közigazgatás-tudomány előfutáraként jellemzi: Escoube, Pierre: Charles-Jean Bonnin, précurseur de la Science administrative. *La Revue administrative* Vol. 11. (1958) No. 61. 15-18. URL: <http://www.cjbonnin.org/REFERENCIAS/ScoubeBonnin.pdf> (Légendre szerint ezzel Escoube megmentette a feledéstől Bonnint). Erre ld.: Légendre 1968 5. 1. lábjegyzet.

<sup>208</sup> Bonnin, Charles-Jean Baptiste: *Principe d'administration publique, pour servir à l'études des lois administratives*. Paris, 1808. Clament.

<sup>209</sup> Bonnin, Charles-Jean Baptiste: *Principe d'administration publique pour servir à l'étude de droit administratif*. Paris, 1809.<sup>2</sup> Archive du droit français. URL: <http://www.omarguerrero.org/archivos/BonninPAP1809.pdf>

<sup>210</sup> Thuillier, Guy: Les Principe d'administration publique de Charles-Jean Bonnin (1812). *La Revue administrative* Vol. 45 (1992) No. 267 204-214.

<sup>211</sup> Langrod 1982 69. 9. lábjegyzet.

<sup>212</sup> Chevallier, Jacques – Loschak, Danièle: *Science administrative I. Théorie générale de l'institution administrative*. Paris, 1978. 576. Librairie générale de Droit et de Jurisprudence. Lásd az 5. lapon írtakat.

<sup>213</sup> Légendre 1968 5.

egy 708 szakaszból álló, teljességre törekvő *Code administratif* tervezetet, amely az egymásnak olykor ellentmondó (jog)források tudós kompilációja volt.<sup>214</sup>

### III.1.3.Alexandre Vivien

Alexandre-François Vivien<sup>215</sup> alapvetően gyakorlati ember, ügyvéd, valamint politikus (és többszörös miniszter), valamint államtanácsos volt. Legfőbb munkája az 1845-ben megjelent *Études administratives*,<sup>216</sup> amely napvilágot látott 1859-ben is,<sup>217</sup> illetve megjelent spanyol nyelven.<sup>218</sup> Életrajzírói kiemelik világos fogalmazásmódját, stílusát.<sup>219</sup>

Munkásságát tekintve több dologra is szükséges rámutatni. Nézetem szerint igen jelentős tény, hogy elsőként hívta fel a figyelmet a közigazgatási rutin jelentőségére. Itt a levelezés és az okiratok körében jelentkező pazarlást, tékozlást emeli ki (*prodigue la correspondance et les écritures*), valamint, hogy a városi polgármestereknek sok idejébe kerül a statisztikakészítés, melynek végeredménye a haszontalan, „halott” akták (*cartons*) tömkelegének növelése lesz (*Vivien évoque ici le cas des maires de village, auxquels sont parfois demandées des recherches statistiques, qui vont mourir dans les cartons*).<sup>220</sup> *Études administratives* című munkáját meglehetősen elméletinek tartják (Légendre).<sup>221</sup> A mű rendészeti része tekinthető legerősebbnek. Szerinte a kormány ellenségeinek üzelmek (*menée de ses adversaires*)<sup>222</sup> miatt van szükség a politikai rendőrségre (titkosrendőrségre). Légendre joggal fűzi hozzá e tényhez, hogy Vivien kompetens volt e problémát illetően, mivel Párizs rendőrprefektusa volt, majd később rendőrminiszter, aki ezen a területen kiemelkedő szereppel bírt.<sup>223</sup> Vivien úgy tartotta, hogy a rendőrség feladata a közbiztonsági intézkedések végrehajtása (*chargé de l'exécution des mesures de sûreté générale*).<sup>224</sup>

<sup>214</sup> Langrod 1982 78.

<sup>215</sup> Életére: Bourlonton, Edgar-Cougny, Gaston-Robert, Adolphe: *Dictionnaire des parlementaires français 1789-1889* I.-V. Paris, 1889-1891. Bourlonton. Ld. az V. kötet 513-514. lapjain írtakat. Továbbá: Vapereau, Gustave: *Dictionnaire universel des littératures* I.-III. Paris, 1876. Hachette. Ld.: III. 2046. oldalán írtakat.

<sup>216</sup> Vivien, Alexandre François: *Études administratives*. Paris, 1845.<sup>1</sup> XVI., 514. Guillaumin. Langrod ezt a művet –talán nyomdahibából eredően– 1808-ra datálja. Langrod 1982. 69. 9. lábjegyzet.

<sup>217</sup> Vivien, Alexandre François: *Études administratives* I.-II. Paris, 1859.<sup>3</sup> XV, 354; 426. Guillaumin.

<http://archive.org/stream/tudesadministr03vivigoog#page/n8/mode/2up>

<sup>218</sup> URL: <http://www.chapters.indigo.ca/books/estudios-administrativos-volume-1/9781248211113-item.html>

<sup>219</sup> DUL III. 2046

<sup>220</sup> Légendre 1968 529.

<sup>221</sup> Légendre 1968 254.

<sup>222</sup> A *menée* szót a franciában *menées contre l'Etat* államellenes üzelmeket (államellenes bűncselekményeket) jelent.

<sup>223</sup> Légendre 1968 259.

<sup>224</sup> Légendre 1968 251.

Mindezekkel együtt Vivien inkább volt az 1850-es évek liberalizmusának képviselője, semmint az *Ancien régime*-é, és jellemezte a Louis Blanc által felállított gazdagok tulajdonának védelme *versus* szegények védelme dilemma (*protéger la propriété du riche, protéger la pauvre*), amely a kor francia közigazgatásának hármasszavához vezetett: „rend, igazságszolgáltatás és jótékonyosság (*ordre, justice et charité*).

Természetesen Bonnin és Vivien 1808-as, illetve 1845-ös fő műveinek megjelenése közt eltelt időszakban is jelentettek meg kisebb XIX. századi francia szerzők közigazgatási jogi munkákat.

### III.1.4. Louis Macarel

Louis-Antoine Macarel 1818-ban, 28 évesen publikálta először *Éléments de la jurisprudence administratif* című monográfiáját<sup>225</sup> az Orléans-i Jogi Kar tanáraként (ügyvéd és államtanácsos is volt),<sup>226</sup> akit Bonnin és Vivien mellett a francia közigazgatási jog alapítóinak egyikeként tartanak számon). Könyvéről 1846-ban maga Alexis de Tocqueville írt könyvismertetést (*compte-rendu critique*), aki utalt arra, hogy Macarel talán nem tett kellően különbséget (*rapport*) a közigazgatási jog és a közjog között.<sup>227</sup> (Tény, hogy Macarel 1833-ban közzétett egy 1833-ban Párizsban egy *Éléments de droit politique* című művet is). Az *Éléments de la jurisprudence administratif*-ben elemezte a kormányzati funkciókat a minisztériális szervek rendszerén keresztül bemutatva azokat, elsősorban diplomáciai és háború idején érvényes funkciókat különböztetve meg.<sup>228</sup> Érdekesség, hogy Macarel nemcsak professzorként, de gyakorlati emberként is jelentőset alkotott.<sup>229</sup>

<sup>225</sup> Légendre 1968 11.; Langrod 1982 69. 9. lábjegyzet; Chrétien 2011 89.

<sup>226</sup> Langrod szerint az első volt, akit a júliusi monarchia idején államtanácsosnak kineveztek hosszú ügyvédkedés után. „Er wurde erst nach der revolution von 1830 in den *Conseil d'Etat* aufgenommen, war jedoch vorher lange Zeit als Anwalt dort tätig.” Langrod 1982 89-90.

<sup>227</sup> „On n’a pas assez cherché à bien définir les rapports qui doivent exister entre le Droit administratif et le Droit politique.” Tocqueville szavait idézi: Légendre 1968 11.

<sup>228</sup> Légendre 1968 236.

<sup>229</sup> 1837-ben Macarel a megyei és községi közigazgatás irányítójaként versenytárgyalási hirdetmény kiírását rendelte el a kényszermunkára ítélt személyek szállítására szakosodott vállalkozások esetében. „[E]n 1837, Macarel, alors directeur de l’Administration départementale et communale, établit un modèle de cahier des charges pour l’entreprise du transport cellulaire des forçats.” Légendre 1968 276.

### III.1.5.Louis Cormenin

Louis Marie de Cormenin későbbi államtanácsos 1822-ben jelentette meg *Questions de droit administratif* című fő művét.<sup>230</sup> Gazdag arisztokrata jogi író volt, akit közigazgatási kötetek tették nevéssé. Cormenin a centralizáció híve volt, 1842-ben Párizsban *De la Centralisation* címmel könyvet is jelentetett meg. 1818-ban a *Conseil d'Etat*-ról is írt egy kötetet, 1847-ben pedig a kisközségi (falusi) polgármesterekről *Le maire du village* címmel, mindkettő Párizsban jelent meg. Cormenin mutatott rá arra, hogy a közigazgatási jogot össze nem függő jogszabályi szakaszok felhalmozásaként is lehet jellemezni.<sup>231</sup>

### III.1.6.Joseph De Gérando

Joseph-Marie De Gérando olasz eredetű lyoni bárói família tagja, aki *Institutes de droit administratif français, ou Éléments du Code administratif, réunis et mis en ordre* I.-VI. című fő művét 1829 és 1836 között jelentette meg.<sup>232</sup> Ennek második kiadása 1842 és 1845 között került ki a sajtó alól.<sup>233</sup> Műve Fleurigeon 1806-os *Code administratif*-jával állítható párhuzamba, és mindkettőjüket a francia közigazgatási jog oktatásának nagyjai között tartják számon. Macarel, Gérando tanítványa írta, hogy mintegy 80.000 jogi szöveget gyűjtött egybe (azaz a jogisme irányzathoz sorolandó), így vetve véget a káosznak (*mettre fin au chaos*). Tocqueville 1846-ban egy akadémiai jelentésében e kötetet valódi kódexnek (*véritable code*) nevezte, és a *Code civil*-el állította párhuzamba.<sup>234</sup> Gérando azonban rámutatott a közigazgatási jog és a polgári jog eltérő természetére.<sup>235</sup> Chrétien Gérando művének jelentőségét Delamare munkásságával helyezi egy szintre.<sup>236</sup>

<sup>230</sup> Légendre 1968 8-9.; Langrod 1982 70. 11. lábjegyzet; Chrétien 2011 90.

<sup>231</sup> „Cormenin disait un entassement incohérent d'articles.” Légendre 1968 8.

<sup>232</sup> Légendre 1968 8-9.

<sup>233</sup> Langrod 1982 68.

<sup>234</sup> Légendre 1968 10.

<sup>235</sup> Légendre 1968 8.

<sup>236</sup> „De Gérando gehörte noch zu denjenigen die wie Delamare der Geschichte einen grossen Stellenwert beimessen und sich bemühten, aus dem Dickicht der Gesetzgebung die grossen Prinzipien herauszuarbeiten.” Chrétien 2011 89.

### III.1.7. Firmin Laferrière

Louis-Firmin Julien Laferrière<sup>237</sup> 1838-ban rendezte sajtó alá *Introduction à l'histoire des institutions administratives*, majd pedig 1839-ben *Cours de droit public et administratif* című munkáját. (Ennek harmadik kiadása 1860-ban látott napvilágot).<sup>238</sup> Mint korábban említettük, a Rennes-i Egyetem Jogi Karának professzora volt. Munkásságának közigazgatás-történeti része akkor nyerte el helyét, mikor 1880-ban bevezették a régi (azaz 1789 előtti) francia jog történetének oktatását.<sup>239</sup> Figyelemreméltó, hogy közigazgatás-történeti munkásságának körében már az 1413-as *Ordonnance Cabochienne*-t valódi közigazgatási kódexként (*véritable Code administratif*) jellemzi.<sup>240</sup> E tudós jogászdinasztia alapítójaként is jellemezhető. Fia, Édouard Laferrière szintén jogtudós, és a *Conseil d'Etat* alelnöke lett, unokája, Julien Laferrière pedig jogászprofesszor volt. (Hasonlatos történetük a franciául és németül is alkotó luxemburgi Majerus jogászdinasztiához, amely szintén három közigazgatástudóst adott három nemzedéken át a világnak).

### III.1.8. Léon Aucoc

Léon Aucoc,<sup>241</sup> aki egyszemélyben volt a közigazgatási jog elméleti és gyakorlati művelője, 1869-ben jelentette meg *Conférences sur l'Administration et le droit administratif faites à l'école impériale des Ponts et Chaussées* I.-II. című munkáját,<sup>242</sup> államtanácsosként is jelentős tevékenységet fejtett ki.<sup>243</sup> A mai napig idézett szerző.

### III.1.9. Édouard Laferrière

Édouard Laferrière 1886 és 1898 között a *Conseil d'Etat* alelnökeként tevékenykedett.<sup>244</sup> Atyja Firmin Laferrière volt. Munkásságában a közigazgatási jog szerepének tisztázása (*clarification*) és rendszerbe foglalása (*systématisation*) előkelő helyet foglalt el.<sup>245</sup> Algéria kormányzójaként maga is a közigazgatási reformok alakítója volt.<sup>246</sup> Fő

<sup>237</sup> Légendre 1968 18.; Langrod 1982 69.; Chrétien 2011 90.

<sup>238</sup> Langrod 1982 69.

<sup>239</sup> Légendre 1968 16.

<sup>240</sup> Légendre 1968 71.

<sup>241</sup> Légendre 1968 7., 11.; Langrod 1982 69. 9. lábjegyzet; Chrétien 2011 92-93. Továbbá: Coq, Véronique: Léon Aucoc, constitutionnaliste (1828-1910). Nancy, 2011. 27. VIII<sup>e</sup> Congrès français de Droit constitutionnel. URL: <http://www.droitconstitutionnel.org/congresNancy/comN9/coqTD9.pdf>

<sup>242</sup> Coq 2011 1.

<sup>243</sup> Légendre 1968 468.

<sup>244</sup> Chrétien 2011 93.

<sup>245</sup> Légendre 1968 7.

<sup>246</sup> Légendre 1968 192.

műve a *Traité de la juridiction administratives et des recours contentieux* I.-II. volt,<sup>247</sup> a mű első kiadása 1887-ben látott napvilágot.<sup>248</sup> (Langrod adata annyiban pontosításra szorul, hogy ez igaz az első kötetre, de a mű második kötete csak 1888-ban jelent meg). A közigazgatási bíráskodást és a közigazgatási perekben történő fellebbezést vizsgáló mű<sup>249</sup> egyaránt volt mérőöldkő és határkő a francia közigazgatási jog művelésének történetében. Ezzel együtt (vagy ennek ellenére) a Párizsi (Sorbonne) Egyetem Jogi Kara személyes konfliktusok miatt nem engedte, hogy Laferrière kapja meg a Közigazgatási jog Tanszék vezetését.<sup>250</sup> Magát a művet Burdeau „a közigazgatás-tudomány első mesterművének” nevezi, amely „hosszú időn át a *Conseil d’Etat* államtanácsosai számára a *standard* munka volt és maradt”.<sup>251</sup> Langrod egyenesen arról beszél, hogy a francia közigazgatási jog történetével foglalkozó szórványos tanulmányok időben két (egyenlőtlen) részre osztják a tárgykört, és a két időszak közötti határvonal, „demarkációs vonal” Laferrière műve.<sup>252</sup>

Laferrière monográfiájának jelentőségére és szerepére, határkő-jellegére nézve is értelmezhető Gaston Jèze kifejezése: „végre jött Laferrière” (*enfin Laferrière vint*). Roland Drago nem kevésbé figyelemreméltó, teológiai hasonlattal azt mondja, hogy „hosszú ideig Laferrière [műve] volt a Biblia” (*le traité de Laferrière était la Bible*), illetve felfedezésszámba menő (*revelatív*) forrásnak nevezi Maurice Hauriou Laferrière könyvét (*le traité de Laferrière est une source de révélation*), míg Joseph Barthélemy egyenesen teremő lángelmeként (*génie divinatoire*) jellemzi. Langrod szerint a valódi francia jogi-közigazgatási fogalmi alapok (*un vrai système de notions juridico-administratives de base*) megteremtője.<sup>253</sup> Továbbá ugyanő mondja, hogy Laferrière könyve a fejlődés egy új szakaszát jelentette.<sup>254</sup>

---

<sup>247</sup> Chrétien 2011 93.

<sup>248</sup> Langrod 1968 62.

<sup>249</sup> Már ekkor, 1887-ben előrevetítette a fellebbezések számának növekedését, bár ez 1900 körül lett valóban égető probléma. Erre: Légendre 1968 484.

<sup>250</sup> Légendre 1968 469.

<sup>251</sup> „Laut Burdeau das „erste Meisterwerk der Verwaltungswissenschaft”[premier chef-d’oeuvre de Sciences administratives-K.Gy.], das „lange Zeit das Standardwerk für die Mitglieder des Conseil bleiben sollte”. Chrétien 2011 93. 52. lábjegyzet.

<sup>252</sup> „Tous les rares essais historiques concernant le droit administratif français partent généralement de la division de l’évolution en deux parties chronologiques inégales, l’oeuvre de l’Édouard Laferrière „Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux” (1ère édition 1887) traçant la ligne de démarcation entre les deux.” Langrod 1982 68.

<sup>253</sup> A fentiebbi megállapítások forrása: Langrod 1982 71.

<sup>254</sup> „Dans l’histoire du droit administratif et de l’administration en France le célèbre ouvrage d’É. Laferrière suscitait une nouvelle étape de développement.” Langrod 1982 70-71.

Azaz vitathatatlan, hogy valójában Édouard Laferrière tekinthető a modern francia közigazgatási jog atyjának, akihez hasonló szerepet tölt be a német közigazgatási jogban Otto Mayer.<sup>255</sup>

A XIX. század francia közigazgatási jogtudományának bemutatását ezzel zárjuk le.

---

<sup>255</sup> A párhuzamra ld.: Langrod 1982 71.



## III.2.A német közigazgatás-tudomány

### III.2.1.Általános trendek

A közigazgatás-tudomány kontinentális európai művelésében a francia és a német tudományosság volt a meghatározó.<sup>256</sup> (Ettől eltérő fejlődési utat járt be a másik meghatározó közigazgatási szemlélet: az Amerikai Egyesült Államoké).<sup>257</sup> A modernnek tekintett közigazgatás-tudomány egyik mérföldkövének tekinthető a német Lorenz von Stein munkássága, aki annak egyik megalapozója volt. A német közigazgatás-tudomány jelentősége mind a közigazgatási jogi dogmatika, mind a közigazgatástan területén meghatározó jellegű, és a francia tudományossággal azonos súlyú (néhol még talán elsődleges is). Míg Franciaország esetében a tudományos művelők egy része a *Conseil d'Etat* államtanácsosa (is) volt, addig a német közigazgatás-tudomány alapvetően egyetemi katedratudomány volt.

### III.2.2.Robert Mohl

Robert Mohl német jogász és államtan-tudóst már a szociális kérdés (*soziale Frage*) tanulmányozása foglalkoztatta.<sup>258</sup>

Mohl már legkorábbi, még a kameralisztika és *Policeywissenschaft* és a jogállam határkérdéseit elemző, 1832-1833-ban két kötetben Tübingenben megjelent *Die Polizeiwissenschaft nach den Grundsätze des Rechtsstaates* című munkája szintézise a jóléti állam közigazgatásának (*wohlfahrts-staatliche Polizei*), a szociális kérdésnek, valamint a formális-materiális jogállamiságnak. Ezt a munkáját Joseph Isensee, a neves alkotmányjogász akként jellemzi, hogy „liberális keresztvízzel keresztelte meg a befeketített közigazgatásfogalmat” (*taufte er den verketzten Polizei Begriff mit liberalem Wasser*). Egyébként magát Mohlt a gyakorlatias óliberális (*pragmatische Altliberale*) jelzővel illették.<sup>259</sup>

<sup>256</sup> Ld. erre általában: Légendre 1968; Heyen, Erk Volkmar: *Profile der deutschen und französischen Verwaltungsrechtswissenschaft 1880-1914*. Berlin, 1989. Klostermann; Raadschelders 1997; Beaud-Heyen, 1999.

<sup>257</sup> Fesler, James W. (ed.): *American Public Administration: Patterns of the Past*. Washington DC, 1982. 329. ASPA.

<sup>258</sup> ADB XXII. 745-758.

<sup>259</sup> Pauly, Walter: *Wissenschaft vom Verwaltungsrecht: Deutschland*. In: *Handbuch Ius Publicum Europaeum IV. Verwaltungsrecht in Europa: Wissenschaft* (Eds.: Armin von Bogdandy-Sabino Cassese-Peter M. Huber). Heidelberg, 2011. 41-80. C.F. Müller. Ld. különösen a 45. oldalt.

Mohl egyik fő műve az 1859-ben Tübingenben megjelent *Encyklopädie der Staatswissenschaften* volt, amely 1871-ben, Löw Tóbiás fordításában látott magyarul napvilágot.<sup>260</sup> Ennek két részlete közigazgatási jellegű.<sup>261</sup> Egyebekben Mohl az államtudományokat dogmatikai államtudományokra és történeti államtudományokra osztja. A dogmatikai államtudományok része a kormányzati jog. (Az általános államtan, az államerkölcstan, az országászattan /politika/ mellett, a közjogon belül.) Ismeretes továbbá a történeti államtudomány, az államtörténet és a statisztika. A kormányzati jogon belül közszolgálati jogot, igazságügyi, rendészeti, hadügyi, külügyi és pénzügyi igazgatást tárgyal. Az államtudományok ilyen felosztása talán túlzó, és a mai olvasó számára talán kevésbé igazolható. Ellenben a közigazgatásról írtak jól megvilágítják egy átmeneti korszak sajátosságait. Az alkotmány és a közigazgatás vonatkozásában Mohl kiemeli, hogy az igazgatásnak „szellemére és alakjára nézve” tökéletesen alkotmányosnak kell lenni. Fontos az az elgondolása is, hogy az igazgatás nem tűzhet ki magának szabadon célokat, hanem az alkotmányban lefektetett célokat kell megvalósítania.<sup>262</sup> Az igazgatást olyan *entitás*nak tartja, amely nem annyira elvekből és intézményekből, hanem cselekményekből áll.<sup>263</sup> Szimptomatikus az a megjegyzése, mely szerint „A tudományban is még lényeges homály és határozatlanság uralkodik az igazgatás fogalma meghatározása végett.”<sup>264</sup> A másodlagos irodalom a közigazgatás vonatkozásában a sokrétű (de elsődlegesen mégis államtanász) Mohl munkásságát illetően a közigazgatás szervezetére (*Organismus der Verwaltung*), a közszolgálati jogra (*Beamtenrecht*), valamint a községi jogra (*Gemeinderecht*) vonatkozó kutatásait emeli ki.<sup>265</sup>

### III.2.3.Moritz Stubenrauch

Moritz Stubenrauch osztrák közigazgatási jogász tevékenysége időben megelőzte Stein működését. 1851-től a Bécsi Egyetemen a közigazgatási törvénytudomány (*Verwaltungsrechtskunde*) és az osztrák alkotmányjog előadója volt haláláig, de emellett

<sup>260</sup> Mohl, Robert: *Az államtudományok encyclopaediája* (Ford.: Löw Tóbiás). Pest, 1866. (2) (2) 496. Heckenast.

<sup>261</sup> Mohl, Robert: *Alkotmány és igazgatás*. In: Mohl, Robert: *Az államtudományok encyclopaediája*. Pest, 1866. 91-96. Heckenast. Mohl, Robert: *Kormányzati jog*. In: Mohl, Robert: *Az államtudományok encyclopaediája*. Pest, 1866. 169-205. Heckenast.

<sup>262</sup> Mohl 1866b 93.

<sup>263</sup> Mohl 1866b 94.

<sup>264</sup> Mohl 1866b 95.

<sup>265</sup> Heyen, Erk Volkmar: Deutschland. In: Heyen, Erk Volkmar: *Die Geschichte der Verwaltungsrechtswissenschaft in Europa. Stand und Probleme der Forschung*. Frankfurt am Main, 1982. 29-50. Klostermann. Ld. különösen a 30. lapon írtakat.

foglalkozott (monografikus szinten) osztrák polgári joggal, és a kereskedelmi joggal, melyekről nagy hatású kommentárokat írt.<sup>266</sup> 1851-ben jelent meg *Handbuch der österreichischen Verwaltungs-Gesetzkunde*<sup>267</sup> című, több kiadást megért munkája, mely Magyarországon –mint látni fogjuk- hatással bírt. Alapítója volt egyebekben a *Zeitschrift für inneren Verwaltung* című közigazgatási tárgyú szakfolyóiratnak 1856-ban.<sup>268</sup>

Wilhelm Brauner Stubenrauchra a közigazgatási jogtudomány körében utal, mégpedig oly módon, hogy a *Verwaltungs-Gesetzkunde*-t a *Polizeigesetzkunde* örökösének tekinti, amely a *Policeywissenschaft* (Kameralistik) köréből származik. Jelzi, hogy a közigazgatási jogtudomány a közigazgatási jog korábbi elnevezése volt.<sup>269</sup> Brauner véleménye szerint –mint a fentebbi lábjegyzetben olvashattuk- kifinomult stílusban (*verfeinerte Weise*) íródott Stubenrauch műve.

A *Handbuch der österreichischen Verwaltungs-Gesetzkunde* valóban *eminenter* közigazgatási jogi munkaként jellemezhető. Már ekkor, 1851-ben dogmatikai úton próbálta megragadni a közigazgatási jogot. Így ennek szellemében olvashatunk monográfiája első kötetében a közigazgatás fogalmával (*Begriff*) és felosztásával (*Einteilung*),<sup>270</sup> ismerteti a korabeli jogforrást, a kapcsolódó jogszabálygyűjteményeket<sup>271</sup> és az addig közigazgatásra vonatkozó szakirodalmat.<sup>272</sup> Az osztrák jogszabálygyűjtemények mellett a német nyelvű és németajkú szerzők által írt cseh jogszabálygyűjteményekre is tekintettel van, akárcsak a szintén a Habsburg Birodalomhoz kapcsolt Halics-Volhíniát (Galícia-Lodomériát) is

<sup>266</sup> ADB XXVI. 709-710. (Rudolf Weil címszava Stubenrauchról 1893-ból).

<sup>267</sup> Stubenrauch, Moritz: *Handbuch der österreichische Verwaltungs-Gesetzkunde. Nach dem gegenwertigen Stande der Gesetzgebung bearbeitet* I. - II. Wien, 1851.<sup>1</sup> IV., 638.; X., 858. Manz. Stubenrauch, Moritz: *Handbuch der österreichische Verwaltungs-Gesetzkunde. Nach dem gegenwertigen Stande der Gesetzgebung bearbeitet* I. - II. Wien, 1861.<sup>3</sup> IV., 638.; X., 858. Manz. Mi az 1861-es kiadáshoz fértünk csupán hozzá. (A második kiadás 1852-ben jelent meg, ez –példányadat hiányában- nem volt bibliográfiailag tisztázható, csak –alább ismertett- másodlagos hivatkozás utal rá).

<sup>268</sup> Erre ld. műve 1861-es kiadásának előszavát: Stubenrauch 1861 I. III.

<sup>269</sup> A közigazgatási jogtudomány közigazgatási jog előzményeként való megjelölése, valamint a szerző Stubenrauchra történő utalása: „Die Verwaltungsrechtswissenschaft tritt, vorerst als „Verwaltungs-Gesetzkunde“, das Erbe der „Polizeigesetzkunde“ in verfeinerter Weise an [itt hivatkozik lábjegyzetben Stubenrauch művének 1852-es, vélhetően második kiadására] und führt es, immer spezialisiert werdend, fort [itt Ernst Mayrhofer *Handbuch für den politischen Verwaltungsdienst* című művének 1880-1881-es három kötetes harmadik kiadására, illetve az Anton Pace által sajtó alá rendezett, 1895 és 1913 között megjelent kilenc kötetes ötödik kiadására hivatkozik]. A *Polizeigesetzkunde* valamint a *Polizeiwissenschaft* (régiesen: *Policeywissenschaft*) kapcsolata: „Es ist anzunehmen, dass in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts die in Ansätzen verwissenschaftlichte Polizeigesetzkunde gegenüber der Polizeiwissenschaft (Kameralistik) an Bedeutung für die Handhabung der Verwaltung in der Praxis gewinnt.“ Ld. mindezekre: Brauner, Wilhelm: Österreich. In: Heyen, Erk Volkmann: *Die Geschichte der Verwaltungsrechtswissenschaft in Europa. Stand und Probleme der Forschung*. Frankfurt am Main, 1982. 131-147. Klostermann. Az első szöveg a 141. oldalon, a második szöveg a 140. lapon található.

<sup>270</sup> Stubenrauch 1851 I. 1-2.

<sup>271</sup> Stubenrauch 1851 I. 2-12.

<sup>272</sup> Stubenrauch 1851 I. 13-15.

tekintetbe veszi (három német nyelvű, és osztrák szerző által írt, valamint egy összeállító megjelölése nélküli latin-lengyel kétnyelvű forrásgyűjteményt említve meg). A szakirodalom körében főleg az akkoriban bontakozó osztrák közigazgatási szervezeti jogi munkák és a korábbi *politische Gesetzkunde* körében fogant munkák szerepelnek 1776-tól 1850-ig (köztük egy-egy cseh tárgyú, német nyelvű anyag is). A mű egyéb részei tartalmazzák az osztrák közigazgatási szervezeti jogot, vagy forrásszerű kifejezéssel az osztrák államigazgatási jog szervezetét (*Organismus der österreichischen Staatsverwaltung*), különös tekintettel a polgári-, katonai- és rendőrhatóságokra és hatásköreikre (*Wirkungskreis der politischen und Polizei-Behörden*) –részben magyar vonatkozású anyaggal- <sup>273</sup> a közszolgálati jogot (forrásszerűen: az államszolgálatra /*Staatsdienst*/ vonatkozó joganyagot),<sup>274</sup> a közrend és közbiztonság kérdéseit (*Sorge für die Aufrechthaltung, und Herstellung der Sicherheit, der öffentlichen Ordnung und Ruhe*),<sup>275</sup> az egészségügy (*Gesundheit*),<sup>276</sup> az állampolgárok becsületének (*Massregeln zum Schutze der Ehre der Staatsbürger*),<sup>277</sup> tulajdonának (*Massregeln zum Schutze des Eigentums der Staatsbürger*),<sup>278</sup> testi (*Sorge für das physische Wohl der Staatsbürger*),<sup>279</sup> és szellemi (*Sorge für das geistige Wohl der Staatsbürger*)<sup>280</sup> egészségének (jólétének) védelme, a nemzetgazdaságra (*Massregeln zur Förderung der Volkswirtschaft*)<sup>281</sup> vonatkozó ügyeket és a katonai közigazgatás kérdéseit (*Mitwirkung der politischen Behörden bei der Verwaltung der Militär-Angelegenheiten*).<sup>282</sup> Stubenrauch művét 1861-ben kiadta újra. Az osztrák közigazgatási jog egyik legkorábbi munkáját tisztelhetjük benne.

### III.2.4. Rudolf Gneist

Gneist<sup>283</sup> működését illetően összehasonlító közigazgatási jellegű tevékenységét kell kiemelnünk. 1857-ben jelent meg első ilyen tárgyú munkája. E körben két összehasonlító fő művét tesszük vizsgálódás tárgyává.<sup>284</sup>

<sup>273</sup> Stubenrauch 1851 I. 17-84. és 286-332.; a magyar vonatkozásokra ld. a 287-300. lapokat.

<sup>274</sup> Stubenrauch 1851 I. 85-285.

<sup>275</sup> Stubenrauch 1851 I. 333-375.

<sup>276</sup> Stubenrauch 1851 I. 375-556.

<sup>277</sup> Stubenrauch 1851 I. 555-557.

<sup>278</sup> Stubenrauch 1851 I. 557-638.

<sup>279</sup> Stubenrauch 1851 II. 1-250.

<sup>280</sup> Stubenrauch 1851 II. 251-433.

<sup>281</sup> Stubenrauch 1851 II. 434-749.

<sup>282</sup> Stubenrauch 1851 II. 750-858.

<sup>283</sup> ADB XLIX. 403-413. (Julius Hatschek címszava Gneistről, 1904-ből). Ld. különösen a 403. oldalon írtakat.

A *Verwaltung Justiz Rechtsweg* című 1869-es egykötetes munka Franciaország és Anglia múltját és jelenét (ahogy az előszóban írja: *Vergangenheit und Gegenwart Frankreichs und England*) mutatja be a közigazgatás és az önkormányzat vonatkozásában (bár az alcím az angol és a német viszonyokat emeli ki).<sup>285</sup> A műből kiviláglik, hogy a szerző biztos kezű ismerője az angol, francia, és német (porosz) központi és helyi igazgatás elméleti kérdéseinek, múltjának és jelenének. A mű két fejezete közül az első az angol államiság alapjainak (*Die Grundlagen des englischen Staatswesens*) vizsgálatakor francia és német példákra is figyelmet fordít. Egyes helyeken csak a francia és a német közigazgatást vizsgálja (például a középkori fejlődés ismertetésekor, mintegy külön kezelve a kontinenst),<sup>286</sup> de gyakran az angol, a francia, és a német fejlődést is együtt veszi tekintetbe, például a(z angol) helyi önkormányzat(iság) (*self-government*) vizsgálatakor, ahol Anglia vonatkozásában a társadalmi feszültséget, ellenségeskedést (*soziale Opposition*) emeli ki,<sup>287</sup> míg Franciaországban a *self-government* tagadását (*Negation des selfgovernments in Frankreich*),<sup>288</sup> és Németország esetében pedig a kérdés körüli zavarodottságot (*Confusion des selfgovernments in Deutschland*).<sup>289</sup> A kontinens „hivatalnokállamainak” fejlődését (*Die Entwicklung der Beamtenstaats auf dem Continent*) is önálló blokk mutatja be.<sup>290</sup> Érdekes az angol *Reformbill*, és az 1808 óta folyó porosz közigazgatási reformok egymás utáni bemutatása is.<sup>291</sup> Fontos a közigazgatási ellenőrző intézmények bemutatása is: a közigazgatási ellenőrző hatóságok (*Die administrativen Controllinstanzen der Staatsverwaltung*),<sup>292</sup> mellett a jogi- és bírósági kontroll, a helyi önkormányzati rendszerre vonatkozó peres út (*Der Rechtsweg im System des Selfgovernment*) a francia és a német helyzetet illetően kerül feldolgozásra.<sup>293</sup> A fejezet többi része a szervezeti jogi kérdéseket mutatja be általában. Az összetett című *Gesetz, Verordnung, und Regulativgewalt, Staatsverwaltung und selfgovernment, Administrative-, Rechts-, und Parlamentscontrollen in den Einzelgebieten der*

<sup>284</sup> Gneist, Rudolf: *Das Englische Verwaltungsrecht mit Einschluss des Heeres, der Gerichte und der Kirche geschichtlich und systematisch* I. *Geschichte des englischen Verwaltungsrecht*. II. *Das heutige englische Verwaltungsrecht*. Berlin, 1867.<sup>2</sup> XV, 1360. Springer. Gneist, Rudolf: *Verwaltung Justiz Rechtsweg. Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach englischen und deutschen Verhältnissen. Mit besonderer Rücksicht auf Verwaltungsreformen und Kreis-Ordnungen in Preussen*. Berlin, 1869. XII, 608. Springer.

<sup>285</sup> A francia viszonyokat vázolja az előszó is: Gneist 1869 VI.-VII., valamint a másodlagos irodalomban erre a tényre utal: Pauly 2011 46.

<sup>286</sup> Gneist 1869 9-11., 11-15.

<sup>287</sup> Gneist 1869 101-104.

<sup>288</sup> Gneist 1869 104-108.

<sup>289</sup> Gneist 1869 108-117.

<sup>290</sup> Gneist 1869 19-24.

<sup>291</sup> Gneist 1869 24-32., 32-38.

<sup>292</sup> Gneist 1869 131-171.

<sup>293</sup> Gneist 1869 171-206.

*Staatstätigkeit* fejezet valójában a porosz, az angol (olykor a francia) szakigazgatás egyes területeit vizsgálja. Ilyen a külföldiekre vonatkozó közigazgatási szakterület (*Gebiet der Verwaltung des Auswärtigen*),<sup>294</sup> ilyen a hadügyekre vonatkozó közigazgatási szakterület (*Gebiet der Kriegsverwaltung*),<sup>295</sup> valamint a haditengerészeti igazgatás szakterülete (*Gebiet der Kriegsmarine*),<sup>296</sup> a pénzügyi igazgatási szakterület (*Gebiet der Finanzverwaltung*),<sup>297</sup> a belügyi igazgatási szakterület<sup>298</sup> (*Verwaltung des Innern*),<sup>299</sup> a kereskedelmi-, hajózási-, és vasútügyi igazgatási szakterület (*Gebiet der Handels-, Schifffahrts-, und Eisenbahnverwaltung*),<sup>300</sup> a bírósági igazgatási szakterület (*Gebiet der Gerichtsverwaltung*),<sup>301</sup> az egyházügyi közigazgatási szakterület (*Gebiet der Staatskirche*),<sup>302</sup> az oktatási szakterület (*Gebiet der Unterrichts und der gelehrten Professionen*)<sup>303</sup>,<sup>304</sup> kitér még a gyarmatok és külső területek (külbirtokok) igazgatására is (*Verwaltung der Colonien und auswärtigen Besitzungen*).<sup>305</sup>

Az *Englische Verwaltungsrecht* című monográfia –alcímének megfelelően– a hadügyi (katonai) igazgatás, a bírósági igazgatás, valamint az egyházügyi közigazgatás előadását tűzte ki célul az általános közigazgatás ismertetése mellett. Az első kötet az angol alkotmány-és közigazgatási jog történetét, míg a második kötet a mai (1867-es) angol közigazgatási jogot dolgozza fel.<sup>306</sup> A szerző az Előszóban utal rá, hogy munkájában a közigazgatási jogot (*Verwaltungsrecht*), a helyi önkormányzatiságot (*self-government*), és a kettő Parlament általi összeillesztését (*die Zusammenfügung beider im Parlament*) vizsgálja az angol közjog körében. Illetve jelentősek a szociális reformok (*soziale Reformen*) is.<sup>307</sup>

<sup>294</sup> Gneist 1869 207-220.

<sup>295</sup> Gneist 1869 220-263.

<sup>296</sup> Gneist 1869 263-274.

<sup>297</sup> Gneist 1869 275-336.

<sup>298</sup> Beleértve a rendészet számos fajtáját: a koldusokra vonatkozó rendészetet (*Bettelpolizei*); a csavargókra vonatkozó rendészetet (*Vagabundenpolizei*); a szegényügyi rendészetet (*Armenpolizei*); az idegenrendészetet (*Fremdenpolizei*); az iparrendészet (*Gewerbepolizei*); erkölcsrendészet (*Sittenpolizei*); gazdasági rendészet (*Wirtschaftspolizei*); munkaügyi rendészet (*Arbeitspolizei*); út-, folyó-, és csatornarendészet (*Wege-, Fluss-, und Canalpolizei*). Másutt külön nevezik meg az országutakra vonatkozó közigazgatási feladatokat nem a rendészet szór használva (*Chausseeverwaltung*). Nem rendészet formájában volt megnevezve: a vadászati és halászati ügyek szabályozása (*Jagd- und Fischereiordnungen*), és az igazságügyi igazgatási ágak.

<sup>299</sup> Gneist 1869 337-433.

<sup>300</sup> Gneist 1869 496-513.

<sup>301</sup> Gneist 1869 514-547.

<sup>302</sup> Gneist 1869 548-570.

<sup>303</sup> A *gehlerten Professionen* az angol *learned professions* fordítása: ezek társadalmilag megbecsült, „tudós” szakmák, mint a jogász, az orvos, és a teológus (a mai napig csak e három szakterületet értik ezen az angolok), ezek közül Gneist a jogász-és az orvosképzésre, és e *professziók* gyakorlásának szabályaira tér ki.

<sup>304</sup> Gneist 1869 570-595.

<sup>305</sup> Gneist 1869 596-608.

<sup>306</sup> Gneist 1867 I., valamint Gneist 1867 II. címlapja.

<sup>307</sup> Gneist 1867 I. V.

Az első kötet (*Erste Haupt-Abteilung*) az angolszász kortól a XVIII. századig vizsgálja az angol közigazgatási jog körébe tartozó kérdéseket. Az egyes korszakok áttekintésekor csak a kifejezetten közigazgatási részeket, valamint néhány érdekesebb jelenséget emelünk csupán ki. Az angolszász korszakban<sup>308</sup> vizsgálja a bíraskodást (*Gerichtsbarkeit*),<sup>309</sup> a pénzügyi jogot (*Finanzrecht*),<sup>310</sup> az örökölhetőség (*Erblichkeit*) kérdését.<sup>311</sup> Nagyon plasztikus, ahogyan Gneist a nemzetiségi, szociális, és egyházi ellentétekre (*nationale, soziale, kirchliche Gegensätze*) utal az Angolszász Birodalom bukása során.<sup>312</sup> A normann katonaállam (*Der normannische Militärstaat*)<sup>313</sup> körében a normann hűbéri állam (*normannischen Lehnstaat*),<sup>314</sup> és a normann grófsági közigazgatás (*normannische Graffschaftsverwaltung*)<sup>315</sup> körében *Earl*ök és *Vicecomites*ek<sup>316</sup> mellett említésre kerülnek területi egységek (*Manors, Honors, Burghs*).<sup>317</sup> A korszak során több helyen is említés van bírói,<sup>318</sup> rendészeti,<sup>319</sup> és pénzügyi igazgatási,<sup>320</sup> valamint egyházi igazgatási<sup>321</sup> kérdésekről. A pénzügyi igazgatás körében az adók és vámoknak számos elnevezése alakult ki (*finés, aids, tallages, scutages, customs*).<sup>322</sup> A birodalmi rendek időszakában (*die reichständische Zeit*)<sup>323</sup> vizsgálja Rudolf Gneist a hadiigazgatás (*Kriegsverwaltung*),<sup>324</sup> a bírósági igazgatás (*Gerichtsverwaltung*),<sup>325</sup> a rendészeti igazgatás (*Polizeiverwaltung*),<sup>326</sup> a pénzügyi igazgatás (*Finanzverwaltung*),<sup>327</sup> és új elemként a városi igazgatás (*Stadtverwaltung*)<sup>328</sup> kérdését. Jelentős a korszakban a Common Law bíróságok (*Courts of Common Law*),<sup>329</sup> és az Állandó Tanács (*Continual Council*) kialakulása.<sup>330</sup> Továbbá megjelent a *King in Parliament*,<sup>331</sup> valamint a *King in Council*,<sup>332</sup>

---

<sup>308</sup> Gneist 1867 I. 3-109.

<sup>309</sup> Gneist 1867 I. 24-37.

<sup>310</sup> Gneist 1867 I. 28-30.

<sup>311</sup> Gneist 1867 I. 32-43.

<sup>312</sup> Gneist 1867 I. 99-109.

<sup>313</sup> Gneist 1867 I. 110-310.

<sup>314</sup> Gneist 1867 I. 110-123.

<sup>315</sup> Gneist 1867 I. 124-139.

<sup>316</sup> Gneist 1867 I. 125-136. passim.

<sup>317</sup> Gneist 1867 I. 131-138. passim.

<sup>318</sup> Gneist 1867 I. 148-166., 223-270.

<sup>319</sup> Gneist 1867 I. 166-181., 276-286.

<sup>320</sup> Gneist 1867 I. 182-193., 277-287.

<sup>321</sup> Gneist 1867 I. 206-222.

<sup>322</sup> Gneist 1867 I. 184-191.

<sup>323</sup> Gneist 1867 I. 311-464.

<sup>324</sup> Gneist 1867 I. 313-330.

<sup>325</sup> Gneist 1867 I. 317-331.

<sup>326</sup> Gneist 1867 I. 320-333.

<sup>327</sup> Gneist 1867 I. 326-335.

<sup>328</sup> Gneist 1867 I. 328-335.

<sup>329</sup> Gneist 1867 I. 337-351.

<sup>330</sup> Gneist 1867 I. 352-361.

<sup>331</sup> Gneist 1867 I. 434-450.

továbbá a királyi előjogok (*die königliche Prerogative*) kérdése.<sup>333</sup> A Tudorok és a hitújítás időszakában (*Die Tudors und die Reformation*)<sup>334</sup> megjelentek a grófságok és a városok „alkotmányai” (*Die Fortbildung der Grafschafts- und Gemeindeverfassung*),<sup>335</sup> és fontos volt az egyház hitújításból eredő reformációja is (*Die Kirchenreformation*).<sup>336</sup> Új szervek is megkezdtek működésüket: a *High Commission Court*<sup>337</sup> és a *Privy Council*.<sup>338</sup> A Stuartok, és az alkotmányos küzdelmek időszaka (*Die Stuarts und der Verfassungskampf*)<sup>339</sup> főleg a *King in Council* és a *King in Parliament* elvének fejlődésében hozott változásokat.<sup>340</sup> A XVIII. században (*Das achtzehnte Jahrhundert*)<sup>341</sup> a *King in Council* elv kapcsolata a parlamenttel<sup>342</sup> és a *Cabinet* kérdése<sup>343</sup> kapott nagyobb figyelmet.

A második kötet (*Zweite Haupt-Abteilung*) A., B., valamint C. részre tagolódik. Az A. rész tárgyalja a királyi előjogokat (*Die Lehre von der königlichen Prerogative*);<sup>344</sup> a B. rész tartalmazza a közigazgatási szerveket egyenként (*Die einzelnen Verwaltungs-Departement*);<sup>345</sup> a C. rész pedig Függelék a polgári köztisztviselők statisztikájáról, pragmatikájáról, és a reformról (*Anhang. Statistik, Pragmatik und Reform des Civil-Beamtenthums*).<sup>346</sup> Az A. rész köréből a Királyi előjogok tana (*Die Lehre von der königlichen Prerogative*)<sup>347</sup> és a Királyi Tanács (*Von den königlichen Räten*)<sup>348</sup> című részek a legfontosabbak. A B. rész rögtön az angol Államtanáccsal (*Privy Council, Staatsrat*) kezdődik.<sup>349</sup> Ezt követi a Pénzügyminisztérium (*Treasury, Das Staats-und Finanzministerium*),<sup>350</sup> majd az Államtitkárság (*Principal Secretary, Das Staatssecretariat*),<sup>351</sup> illetve a Hadügyi és Haditengerészeti Minisztériumok (*Die Kriegs- und Marine Ministerien*),<sup>352</sup> továbbá az

---

<sup>332</sup> Gneist 1867 I. 451-460.

<sup>333</sup> Gneist 1867 I. 461-464.

<sup>334</sup> Gneist 1867 I. 465-530.

<sup>335</sup> Gneist 1867 I. 471-482.

<sup>336</sup> Gneist 1867 I. 493-502.

<sup>337</sup> Gneist 1867 I. 503-510.

<sup>338</sup> Gneist 1867 I. 511-530.

<sup>339</sup> Gneist 1867 I. 531-615.

<sup>340</sup> Gneist 1867 I. 588-599.

<sup>341</sup> Gneist 1867 I. 616-648.

<sup>342</sup> Gneist 1867 I. 638-640.

<sup>343</sup> Gneist 1867 I. 640-642.

<sup>344</sup> Gneist 1867 II. 652-725.

<sup>345</sup> Gneist 1867 II. 726-1342.

<sup>346</sup> Gneist 1867 II. 1343-1360.

<sup>347</sup> Gneist 1867 II. 652-657.

<sup>348</sup> Gneist 1867 II. 658-661.

<sup>349</sup> Gneist 1867 II. 726-760.

<sup>350</sup> Gneist 1867 II. 761-860.

<sup>351</sup> Gneist 1867 II. 861-951.

<sup>352</sup> Gneist 1867 II. 952-1094.



Újonnan létrehozott központi közigazgatási szervek<sup>353</sup> (*Parliamentary Boards, Die neugebildeten Central-Verwaltungen*),<sup>354</sup> a *Common Law* bíróságok (*Courts of Common Law, Die Gerichtsbehörden des gemeinen Rechts*),<sup>355</sup> az államegyház (az Anglikán Egyház) közigazgatási rendszere (*Das Verwaltungssystem der Staatskirche*),<sup>356</sup> valamint az udvartarás (*Der Hoffstaat*)<sup>357</sup> ismertetése. A C. rész ismerteti a hivatalnokügy statisztikáját (*Statistik der Beamtenwesen*),<sup>358</sup> a hivatalnokjog gyakorlatát és a főnöki pártfogást, vagy patronázst (*Die Praxis der Ausstellungsrechts. Patronage*),<sup>359</sup> az előléptetés és az elbocsátás rendszerét (*System des Beförderungen und Entlassungen*),<sup>360</sup> az illetményügyet (*Das Gehaltswesen*),<sup>361</sup> a nyugdíjügyet (*Das Pensionswesen*),<sup>362</sup> a polgári közzolgálat reformját (*Die Reform des Civildienstes*).<sup>363</sup>

Mindezek alapján megállapítható, hogy az angol önkormányzatiság és közigazgatási jog feltárásával Gneist a német közigazgatás-tudomány jelentős alakja lett.

### III.2.5.Lorenz Stein

Lorenz von Stein dániai németként született Schleswig-Holsteinben<sup>364</sup> Wasmer Jacob Lorentz néven.<sup>365</sup> Általában közgazdászként vagy szociológusként tartják számon, de végzettségét tekintve jogász volt, és a közigazgatás-tudomány egyik megalapozója.

<sup>353</sup> Ezek közül a fontosabbak az alábbiak voltak: a Kereskedelmi Hivatal (*Board of Trade, Das Handels-Amt*); a Hajózási Hivatal (*Naval Department, Die Schifffahrts Department*); Vasúti Hivatal (*Railway Department, Eisenbahn Department*); Statisztikai Hivatal (*Statistisches Department*); Kelet-indiai Minisztérium (*Das Ministerium für Ostindiens*); Erdészeti és Földügyi Hivatal (*Office of Woods, Forests, and Land Revenues, Departement der Domainen und Foresten*); Állami Építészeti és Középületek Hivatala (*Commissioners of H.M. Works and Public Buildings, Departement der Staatsbauten und öffentlichen Gebäude*).

<sup>354</sup> Gneist 1867 II. 1095-1196.

<sup>355</sup> Gneist 1867 II. 1197-1292.

<sup>356</sup> Gneist 1867 II. 1293-1315.

<sup>357</sup> Gneist 1867 II. 1316-1342.

<sup>358</sup> Gneist 1867 II. 1343-1345.

<sup>359</sup> Gneist 1867 II. 1346-1348.

<sup>360</sup> Gneist 1867 II. 1349-1351.

<sup>361</sup> Gneist 1867 II. 1352-1353.

<sup>362</sup> Gneist 1867 II. 1354-1355.

<sup>363</sup> Gneist 1867 II. 1356-1360.

<sup>364</sup> ADB XXV. 661-667. (Theodor Inama címszava Steinről, 1893-ból), ld.: különösen a 661. lapon írtakat. Dán nyelvű életrajz: Westergaard, Harald: v. Stein, Lorenz Jacob. In: *Dansk Biografisk Leksikon, tillige omfattende Norge for tidsrummet 1537-1814* XVI. (Ed.: Carl Frederick Bricka). København, 1905. Glydendal. Simon, Norbert: Lorenz von Stein. In: Stein, L.: *Zur preussischen Verfassungsfrage. Reprint besorgt und mit einem Nachwort versehen von Carl Schmitt mit handschriftlichen Randbemerkungen und Notizen von Joseph H. Kaiser*. Berlin, 2002. (fülszöveg) Duncker und Humblot.

<sup>365</sup> ADB XXV. 661.

Német egyetemi alaptanulmányai mellett képzést kapott a Párizsi Egyetemen is (1841-1842), ahol a francia eszmék hatottak rá.<sup>366</sup> 1855 és 1885 között Stein a Bécsi Egyetemen tanított politikai gazdaságtant hetven esztendősen történt nyugalomba vonulásáig.

Fő műve a hétkötetes *Verwaltungslehre*,<sup>367</sup> melyben közigazgatási tanait foglalta össze, a mai napig is a közigazgatás-tudományok egy megbecsült alapl munkája. Gyakorlatilag a modern (*Policeywissenschaft*-korszak utáni) közigazgatás-tudomány megalapozása. Lényege egyszerre rejlik a műben lefektetett elvi tételekben, valamint abban, hogy a közigazgatás egész rendszerét bemutatta. Az első kötet témája a végrehajtó hatalom (*vollziehende Gewalt*). A második kötet a belügyi igazgatást tanulmányozásának (*Die Lehre von der innern Verwaltung*) kérdését járja körül, tekintettel a bevezetésre, a fogalomra, a rendszertanra, és a közigazgatás jogára (*Recht der Verwaltung*). A harmadik kötet a közegészségügy (*öffentliche Gesundheitswesen*), a negyedik a rendészeti jog (*Polizeirecht*), az ötödik a művelődésügy (*Bildungswesen*), a hatodik a sajtóügy (*Presse*), a hetedik a gazdasági igazgatás (*wirtschaftliche Verwaltung*) témáját mutatja be. E kötetek jelentősége a megalapozáson és a szakigazgatások rendszerének kialakításán túl abban rejlik, hogy egyben az összehasonlító közigazgatási jog (*vergleichende Verwaltung*) szellemében is fogantak, de legalábbis erős összehasonlító igénnyel írottak tekinthetőek. Ennek bizonyítéka, hogy a hétkötetes *Verwaltungslehre* általános részt (*allgemeiner Teil*) tartalmazó, alkotmányos közigazgatási jog (*verfassungsmässige Verwaltungsrecht*) alcímű első kötete, mely a végrehajtó hatalom (*vollziehende Gewalt*) témáját járja körül, és egyben az általános rész teljeskörű kifejtését is tartalmazza, felöleli a különös rész (*besonderer Teil*) első ágazatát, területét (*Gebiet*), amely a kormányzat és az alkotmányos igazgatási jog (*Die Regierung und das verfassungsmässige Regierungsrecht*) kérdéseit tartalmazza, az alábbi alcímmel lett kiegészítve: a jogállapot, a jogalkotás, és a jogirodalom összehasonlítása Angliában, Franciaországban, és Németországban (*Mit Vergleichung der Rechtszustände, der Gesetzgebung und Literatur in England, Frankreich, und Deutschland*).<sup>368</sup> Érdekes, hogy a mű előszavát barátjához, a porosz Rudolf Gneisthez címezte, akivel nagyjából egyidejűleg dolgoztak összehasonlító közigazgatási témákon. (Bár 1860-ban írt angol tárgyú munkájával Gneist megelőzte Steint, ugyanakkor Stein munkássága tekinthető iskolaalapító jellegűnek, és tudományosan a jelentősebbnek).

<sup>366</sup> ADB XXV. 661-662.

<sup>367</sup> Stein, Lorenz von: *Die Verwaltungslehre* I - VII. Stuttgart, 1865 - 1868. XVIII., 448.; XVI., 355.; X., 131.; XIV., 198.; X., 325.; X., 149.; VIII., 347. Cotta. <http://archive.org/search.php?query=Verwaltungslehre>

<sup>368</sup> Ezekre az adatokra ld. a Stein 1865-1868 I. címlapját.

Lorenz Stein eléggé világosan leírja, hogy mit is ért (már 1870-ben!) összehasonlító közigazgatási jogon (Kautz szövegezésében: összehasonlító igazgatásjogon): „Az összehasonlító igazgatásjognak azon a ténykörülmény szolgál alapul, hogy minden nép és ország a tételes jogképzés ezen nagy elemeit sajátos módon bírja és kifejti; és ezáltal az igazgatásnak egészben és egyes ágaiban nemzeti és állami individualitását kölcsönzi. Még csak ezen, a magában véve egymással hasonlónak egyéni különféleségében nyilvánul a világ életének valódi kimeríthetetlen gazdagsága, s feltétlenül elmondhatjuk, hogy e gazdaság sehol sem nagyobb, mint éppen az igazgatás és jogának terén. Az összehasonlító igazgatásjog tehát először is az alaki összehasonlítást foglalja magában, mint összehasonlító jogi jogisme, a fennálló különbségek pusztán egymás mellé állítása által, minek magában véve csak azon haszna van, hogy a valódi összehasonlításhoz az anyagot nyújtja. A valódi, vagyis szerves összehasonlítás pedig kitüntetése [kimutatása-K.Gy.] az igazgatás érvényben lévő joga tételes különbségeinek, mint azon nép jelleme és élete kifejezése és folyományának, amelyre nézve érvénnyel bír, és amely által kiképeztetett. Alapját az ország gazdasági, társadalmi, és politikai állapotainak, más részeiről a nemzet jellemének tanulmányozása képezi; bevégezése Európa belső államéletének organikus és élő képét nyújtja. Ennek alapalakzatait világrészünk három fő kultúrnépe: az angol, francia, és német, elemeik belső egyenlőségével, és az ő joguk valódi alkatának gyakran lényegileg elütő különbségeivel képezik.”<sup>369</sup> Ezen három „kultúrnemzetre” való hivatkozás a fő oka annak, hogy Stein vizsgálódásait főként, de nem kizárólag e három közigazgatási kultúrára terjeszti ki. (Érdekes lesz megfigyelni, hogy ez az angolokat illető szerep az idők során miként „száll át” egyre inkább az Amerikai Egyesült Államokra, amely kezdetben igencsak figyelemmel volt a közigazgatás európai példáira). Véleményem szerint a francia, a német, és az angolszász közigazgatási kultúra joggal tartható a három nagy közigazgatási rendszernek.

A szerző azt is kifejti, mit ért összehasonlító közigazgatástanon (Kautz szövegezésében: összehasonlító államigazgatástanon), és hogy mik ennek célkitűzései: „[M]ind egyik államnak belső igazgatásjoga tulajdonképpen az egész állam jellemét kifejezésre hozza; az összehasonlítás megint nem lesz másképp lehetséges, ha csak az állam egész individualitása szem előtt nem tartatik; és így keletkezik az összehasonlító államigazgatástan fogalma és tartalma; amelynek a rendszer nagy és örökös egyenlő kategóriái alapján ki kell fejteni a társadalmi elemeknek a szellemi, gazdasági és állami életnek tényezőivel való

<sup>369</sup> Stein, Lorenz: *Az államigazgatás és az igazgatási jog alapvonalai folytonos tekintettel Angol-, Francia- és Németország törvényhozása- és irodalmára* (Ford.: Kautz Gusztáv). Budapest, 1871.<sup>1</sup> 1890.<sup>2</sup> XXXII., 519. Ráth. Ld. különösen a 13-14. lapot.

eleven összehatásából a tételes igazgatási jognak különbségeit. Irányelvének abból kell állnia: hogy minden pozitív jog, történeti konzekvencia; feladatát pedig képezi: azt, ezen okbeli viszonyzatában kitüntetni.”<sup>370</sup>

Érdekes megnézni, hogy a hétkötetes közigazgatástan mely pontjai tartalmazznak összehasonlító módszer alkalmazásával írt (összehasonlító közigazgatástani, vagy összehasonlító közigazgatási jogi) részeket.

Az első kötetben a királyok személyes államhatalmának (*die persönliche Staatsgewalt des Königs*) körében Anglia, Franciaország, és Németország megoldásairól olvashatunk. Angliát ebben az időben Stein a királyi előjogokkal (*königliche Prärogative*) jellemezte,<sup>371</sup> míg Franciaország esetében a *monarcha* rendeletalkotási joga és a társadalmi ellentétek közötti kapcsolatra utalt (*Das Verhältniss der sozialen Gegensätze zu der Verordnungsgewalt des Monarchen*),<sup>372</sup> addig Németország esetében az ideiglenes törvényekkel kapcsolatos garanciákat, az ezekre vonatkozó jogot és fogalmi-elméleti háttérrel emelte ki (*Die Theorie; Begriff und Recht der Garantien und der provisorische Gesetze*).<sup>373</sup> Az Államtanács (*Staatsrat*) szerepének vizsgálata során Anglia, Franciaország, és Németország példáját is tekintetbe veszi.<sup>374</sup> Hasonlóan jár el a kormányzás jellegének (*Charakter der Regierung*) vizsgálata során, mikor is a fejezetben a fenti három országot vizsgálja.<sup>375</sup> A hivatal (*das Amt*) a hivatali rendszer és a közszolgálat vagy államszolgálat (*Staatsdienst*) feldolgozása körében főfogalomként alkalmazza a szerző. A hivatali jelleg (*Amtswesen*) vizsgálatakor Lorenz Stein a történeti vizsgálódás elemeire, és ezek összehasonlítására is kitér a kor három nagy közigazgatási kultúrája esetében (*Elemente der Deutschland*).<sup>376</sup> Az egyes minisztériumok fejlődését és a bürokratarendszer ellentétéként jellemezhető *kollegiál*rendszert is elemzi, mellyel együtt az angol, francia, és német minisztériumi rendszereket is vizsgálja a professzor (*Das einzelne Ministerium und seine Entwicklung auf dem Collegialsystem. Charakter des Ministeriums in England, Frankreich und Deutschland*).<sup>377</sup> E körbe tartozik a miniszteri rendeletalkotási jog (*das ministerielle Verordnungsrecht*), amelyek szintén a három nagy közigazgatási kultúrát illetően kerülnek megvizsgálásra.<sup>378</sup> Anglia esetében a szerző a

<sup>370</sup> Stein 1890 57. Érdekesség, hogy a hétkötetes nagy munkában az e sorokat tartalmazó *A beligazgatásjog nemzeti alakja és az összehasonlító jogtudomány* című pontot nem találjuk meg.

<sup>371</sup> Stein 1865-1868 I. 153-156.

<sup>372</sup> Stein 1865-1868 I. 157-159.

<sup>373</sup> Stein 1865-1868 I. 159-165.

<sup>374</sup> Stein 1865-1868 I. 179-197.

<sup>375</sup> Stein 1865-1868 I. 198-204.

<sup>376</sup> Stein 1865-1868 I. 207-222.

<sup>377</sup> Stein 1865-1868 I. 257-264.

<sup>378</sup> Stein 1865-1868 I. 309-315.

Parlament ezen jogát emeli ki, míg Franciaország esetében az *Ordonnance*, valamint a *Décret* elkülönítése mellett vizsgálja a végrehajtási záradék (*Vollzugsclausel*) és a *Conseil d'Etat* szerepét. Ugyanígy angol, francia és német példákat hoz az alkotmányos kötelességek (engedelmesség) esetében (*Der verfassungsmässige Gehorsam*). Jellemzi a hatóságok felelősségének jellegét, és a rájuk vonatkozó felelősségjogot (*Der Charakter und das Recht der Verantwortlichkeit der Behörden*).<sup>379</sup> Anglia esetében a kérdést röviden elemzi.<sup>380</sup> Franciaország esetében figyelembe veszi Stein professzor a történeti háttérrel (*Die historische Grundlage*),<sup>381</sup> a köztisztviselők felelősségére vonatkozó francia joganyagot,<sup>382</sup> a kontenciózus eljárást (*Le contentieux*),<sup>383</sup> a panaszjog (*Beschwerderecht*) és a nem vitás közigazgatási eljárás (*voie gracieuse*) vonatkozó kérdéseit,<sup>384</sup> és a vitás közigazgatási eljárás (*voie contentieuse*) valamint a keresetjog (*Klagrecht*), továbbá a közigazgatási eljárásjog<sup>385</sup> (*procédure administrative*) adekvát megállapításait,<sup>386</sup> a francia közigazgatási bírászkodás (*die französische Verwaltungsgericht*) gyakorlatára (különösen a *Conseils de préfecture* és a *Conseil d'Etat* döntvényeit illetően),<sup>387</sup> kitekintve a *Conflit de compétence* idevágó tevékenységére is.<sup>388</sup> A német hatósági felelősségjogot illetően történetileg a rendi kereset- és panaszjog (*ständische Klag-und Beschwerderecht*) az első vizsgált tárgykör.<sup>389</sup> A német jogalkotás alkotmányi forrásait, törvényeit, és rendeleteit vizsgálja tovább a panaszjog vonatkozásában, tekintettel a 19. század eleji bírói hatáskörökre (*richterliche Competenz*).<sup>390</sup> E rész az első kötetben az egyetlen, ahol külön alpontot szentel korábbi elméleti művelők vizsgálódásainak (*Die Theorie*), ahol is a közigazgatási- és igazságügyi kérdések tanát (*Die Lehre von den Administrativ- und Justizsache*), és új irányként (*neuere Richtung*) tekint a közigazgatási bírászkodás, és a közigazgatási bírászkodási szokások (*Verwaltungsgerichtshöfe*) kérdése. Elméleti művelőkként (e sorrendben) csak csupa német szerzőre utal: Joseph Pözlre, Robert Mohlra, Otto Bährre, Gottfried Schmittre.<sup>391</sup>

<sup>379</sup> Stein 1865-1868 I. 409-440.

<sup>380</sup> Stein 1865-1868 I. 410-414.

<sup>381</sup> Stein 1865-1868 I. 415-418.

<sup>382</sup> Stein 1865-1868 I. 419-420.

<sup>383</sup> Stein 1865-1868 I. 421-422.

<sup>384</sup> Stein 1865-1868 I. 423-424.

<sup>385</sup> A közigazgatási eljárásjog és a keresetjog összefüggéseiről általában: Stein 1865-1868 I. 372-382.

<sup>386</sup> Stein 1865-1868 I. 424-426.

<sup>387</sup> Stein 1865-1868 I. 427-428.

<sup>388</sup> Stein 1865-1868 I. 429-430.

<sup>389</sup> Stein 1865-1868 I. 431-432.

<sup>390</sup> Stein 1865-1868 I. 433-440.

<sup>391</sup> Stein 1865-1868 I. 441-448.

A *Die Lehre von der innern Verwaltung* című kötet bevezetést tartalmaz a közigazgatási jog (*Recht der Verwaltung*) fogalma, tartalma, és rendszere (*Begriff, Inhalt, System*) tekintetében. A kötet másik alcíme ugyanakkor a valós beligazgatás és a közigazgatási jog kapcsolatára vonatkozik (*Die wirkliche innere Verwaltung und das Verwaltungsrecht*), ugyanakkor a népesedésügy (*Bevölkerungswesen*) és az e tárgyra vonatkozó közigazgatási jog (*und sein Verwaltungsrecht*) is itt kerül kifejtésre. Ugyan nem elsősorban a külföldi hatásokhoz tartozik, azonban elmélettörténetileg fontos ebben a kötetben a Közigazgatástan története (*Die Geschichte der Verwaltungslehre*) című rész.<sup>392</sup> Ebben érdekes kapcsolódási pontokat láthatunk a közigazgatás és az államtan között, mivel Stein az állameszmét a közigazgatás lelkiismeretének nevezi (*Die Ideen des Staats als Gewissen der Verwaltung*), továbbá az államfogalom történetét tartja a közigazgatástan történetével kapcsolatos alapnak (*Die Geschichte des Staatsbegriffes bildet daher die Grundlage der Geschichte der Verwaltungslehre*).<sup>393</sup> A továbbiakban négy formát különít el a közigazgatástól: a jóléti állam (*Wohlfahrtsstaat*) és a *ius naturae et gentium* korszakát (Christian Wolf, Gottlob Justi, és Joseph Sonnenfels neve kerül ennek kapcsán elő);<sup>394</sup> a rendőrállam (*Polizeistaat*);<sup>395</sup> valamint a jogállam (*Rechtsstaat*).<sup>396</sup> Tárgyalja a kameralisztikatudomány (*Cameralwissenschaft*) és a közigazgatástan; valamint az alkotmányjog és a közigazgatástan szerepét (itt kitér a rendszeres közigazgatási jog /systematische Verwaltungsrecht/ és az alkotmányjog kapcsolatára Robert Mohl kapcsán),<sup>397</sup> de említi a közgazdászok közül a fiziokrata iskola (*physiocratische Schule*) és az Adam Smith-i iskola (*Die Schule von Adam Smith*) szerepét is.<sup>398</sup> Ezt követően részletesen leírja a közigazgatási jogot (fogalma, meghatározása, a hatályos közigazgatási jog /geltenden Verwaltungsrecht/ szerepe,<sup>399</sup> külön elemzi a tételes közigazgatási jog jellegzetességeit (*Der Charakter der Bildung des positiven Verwaltungsrecht*) Angliában, Franciaországban, és Németországban.<sup>400</sup> A jogalkotás és tudomány (*Codification und Wissenschaft*)<sup>401</sup> körében már ekkor meglepő módon nagy szerepet kap a nemzetközi közigazgatási jog eszméje (*Die*

<sup>392</sup> Stein 1865-1868 II. 6-42.

<sup>393</sup> Stein 1865-1868 II. 6-11.

<sup>394</sup> Stein 1865-1868 II. 11-17.

<sup>395</sup> Stein 1865-1868 II. 18-21.

<sup>396</sup> Stein 1865-1868 II. 22-24.

<sup>397</sup> Stein 1865-1868 II. 33-38.

<sup>398</sup> Stein 1865-1868 II. 39-42.

<sup>399</sup> Stein 1865-1868 II. 74-78.

<sup>400</sup> Stein 1865-1868 II. 85-92.

<sup>401</sup> Stein 1865-1868 II. 93-101., a témáról konkrétan: 93-94.

*Idee des Internationales Verwaltungsrechts*).<sup>402</sup> Konkrét összehasonlító igénnyel írt részek a kötetben még három helyen fordulnak elő. Az első az anyakönyv (*Standesregister* – ha Umlauttal íródna a szó, akár rendi nyilvántartásnak is vélhetné a gyanútlan olvasó). Itt az 1784. február 20-i osztrák pátenst;<sup>403</sup> a porosz kettős szabályozást (*doppeltes Recht*),<sup>404</sup> az 1792. évi és 1807. évi francia anyakönyvi törvényt,<sup>405</sup> és a tárgykör 1836-os angol szabályozását veszi figyelembe a szerző.<sup>406</sup> Hasonlóképpen jár el a népesedésügy közigazgatási rendezésének (*Die administrative Ordnung der Bevölkerung*) körében Anglia, Skócia és Írország (*England, Schottland und Irland*)<sup>407</sup> mellett a francia<sup>408</sup> valamint a német szabályozást is tárgyalja.<sup>409</sup> Érdekesség, hogy az irodalom (jogirodalom) és törvényhozás (*Literatur und Gesetzgebung*)<sup>410</sup> csak csupa németajkú területet vesz figyelembe: Ausztriát (*Österreich*),<sup>411</sup> Poroszország (*Preussen*),<sup>412</sup> Bajorország (*Bayern*),<sup>413</sup> Württemberg (*Württemberg*),<sup>414</sup> Szászország (*Sachsen*),<sup>415</sup> valamint Hannover (*Hannover*)<sup>416</sup> irodalmát és törvényhozását.

A harmadik kötet a közegészségüggyel (*Das öffentliche Gesundheitswesen*) foglalkozik alcíme szerint a németországi, angliai, franciaországi és más országbeli példákat ígérve (*in Deutschland, England, Frankreich, und andern Ländern*). Azonban az összehasonlító jelleg csupán a közegészségügy és a közegészségügyi jog jellegének elemzésekor kerül előtérbe (*Der Charakter des öffentlichen Gesundheitswesens und seines Rechts in Frankreich, England, Belgien, und Holland*), ahol a „más országokat” Belgium és Hollandia jelenti.<sup>417</sup>

A negyedik kötet a rendészeti jogot (*Das Polizeirecht*) veszi vizsgálat alá, de nem él a szerző e körben összehasonlító módszerrel. Itt az alábbi főbb témaköröket tárgyalja: Alapfogalmak (*Grundbegriffe*),<sup>418</sup> az általános rendészeti jog (*Das allgemeine*

<sup>402</sup> Stein 1865-1868 II. 94-101.

<sup>403</sup> Stein 1865-1868 II. 238.

<sup>404</sup> Stein 1865-1868 II. 238-240.

<sup>405</sup> Stein 1865-1868 II. 240-242.

<sup>406</sup> Stein 1865-1868 II. 243-245.

<sup>407</sup> Stein 1865-1868 II. 287-299.

<sup>408</sup> Stein 1865-1868 II. 300-306.

<sup>409</sup> Stein 1865-1868 II. 307-309.

<sup>410</sup> Stein 1865-1868 II. 340-352.

<sup>411</sup> Stein 1865-1868 II. 341-342.

<sup>412</sup> Stein 1865-1868 II. 343-345.

<sup>413</sup> Stein 1865-1868 II. 346-347.

<sup>414</sup> Stein 1865-1868 II. 348-349.

<sup>415</sup> Stein 1865-1868 II. 350-351.

<sup>416</sup> Stein 1865-1868 II. 352-355.

<sup>417</sup> Stein 1865-1868 III. 18-23.

<sup>418</sup> Stein 1865-1868 IV. 1.-11.

*Polizeirecht*),<sup>419</sup> a közbiztonsági rendészet és jog (magánélet) azaz (*Der Sicherheitspolizei und ihr Recht /Persönliches Leben/*),<sup>420</sup> illetve dogmatikailag értelmezhetetlen okból itt tárgyalja a gondnoksági ügyet (*Pflegeschafswesen*).<sup>421</sup>

Az ötödik kötet a közművelődésügyet és a szakművelődésügyet (*Das elementar und das Berufsbildungswesen*) vizsgálja Németországban, Angliában, Franciaországban, és más országokban (*in Deutschland, England, Frankreich, und andern Ländern*). A művelődésügy jellegzetességeit pár ecsetvonással mutatja be Európa főbb államaiban. Ezek sorrendben nála: Anglia,<sup>422</sup> Franciaország,<sup>423</sup> Németország,<sup>424</sup> Belgium,<sup>425</sup> Hollandia,<sup>426</sup> Olaszország,<sup>427</sup> Svájc,<sup>428</sup> Svédország,<sup>429</sup> Oroszország,<sup>430</sup> Szerbia,<sup>431</sup> Románia.<sup>432</sup> (Tehát Ausztria és Magyarország is kimaradt ebből a felsorolásból). A népiskolaügy történeti elemeit bemutatja Németország vonatkozásában (*Deutschlands Volksschulwesen und die Elemente seiner Geschichte*).<sup>433</sup> A német rendszer utánzására derít fényt a holland és dán népiskolaügyet illetően (*Die Nachbildungen des deutschen Volksschulwesens in Holland und Dänemark*).<sup>434</sup> Figyelemmel van az angol népiskolaügy mellett<sup>435</sup> a francia helyzetre (*Instruction primaire*).<sup>436</sup> Bizonyítja, hogy francia hatás alatt fejlődött Belgiumban, Olaszországban, és Svájcban a népiskolaügy (*Die französischen Nachbildungen im Volksschulwesen von Belgien, Italien und der Schweiz*).<sup>437</sup> Ezek után külön-külön mutatja be Németország szakművelődési rendszert -együtt a mai értelemben vett középfokú és felsőfokú oktatást: a középiskolai, a gimnáziumi és az egyetemi oktatás kérdéseit- (*Deutschlands Berufsbildungssystem*);<sup>438</sup>

---

<sup>419</sup> Stein 1865-1868 IV. 12-87.

<sup>420</sup> Stein 1865-1868 IV. 88-176.

<sup>421</sup> Stein 1865-1868 IV. 177-198.

<sup>422</sup> Stein 1865-1868 V. 43-44.

<sup>423</sup> Stein 1865-1868 V. 45-51.

<sup>424</sup> Stein 1865-1868 V. 52-53.

<sup>425</sup> Stein 1865-1868 V. 53-55.

<sup>426</sup> Stein 1865-1868 V. 55-56.

<sup>427</sup> Stein 1865-1868 V. 56-58.

<sup>428</sup> Stein 1865-1868 V. 59-61.

<sup>429</sup> Stein 1865-1868 V. 62-63.

<sup>430</sup> Stein 1865-1868 V. 63-64.

<sup>431</sup> Stein 1865-1868 V. 64-65.

<sup>432</sup> Stein 1865-1868 V. 65-66.

<sup>433</sup> Stein 1865-1868 V. 81-91.

<sup>434</sup> Stein 1865-1868 V. 92-93.

<sup>435</sup> Stein 1865-1868 V. 93-99.

<sup>436</sup> Stein 1865-1868 V. 100-108.

<sup>437</sup> Stein 1865-1868 V. 109-112.

<sup>438</sup> Stein 1865-1868 V. 191-285.



Franciaország szakművelődési rendszerét (*Frankreich Berufsbildungssystem*);<sup>439</sup> valamint Anglia szakművelődési rendszerét (*England Berufsbildungssystem*).<sup>440</sup>

A hatodik kötetben még folytatódik a művelődésügy az általános művelődésügy (*Das allgemeine Bildungswesen*) bemutatásával,<sup>441</sup> ahol az előző kötet oktatási igazgatási hangsúlyai helyett a kulturális igazgatás lesz a hangsúlyosabb: különösen a könyvtárügy<sup>442</sup> és a színházügy,<sup>443</sup> valamint a kulturális egyesületek (művelődési egyletek) ügye (*Bildungsvereinswesen*).<sup>444</sup> Mai szemmel furcsa, hogy az erkölcsrendészet (*Sittenpolizei*) a művelődésügy keretében került elhelyezésre. Ez azonban érthetőbb, ha azt vesszük figyelembe, hogy e körbe sorolták a szeméremsértésen (*Unzucht*)<sup>445</sup> és a ma talán a szabálysértés név alá foglalható helytelenség, zabolátlanság (*Unmassigkeit*)<sup>446</sup> elleni fellépésen<sup>447</sup> kívül a szerencsejátékok (*Glücksspiele*)<sup>448</sup> és az ünnepnapok (*Feiertage*)<sup>449</sup> betartásának rendészeti kérdéseit is. A kötet másik nagy kérdése a sajtóügy (*Die Presse*).<sup>450</sup> Összehasonlító jelleggel több ország hatályos sajtójogi rendszerének szabályozását (*Die geltenden Pressrechtssysteme*)<sup>451</sup> is bemutatja a szerző. Így Angliáét,<sup>452</sup> Franciaországét,<sup>453</sup> Németországét,<sup>454</sup> Hollandiáét és Belgiumét,<sup>455</sup> Svédországét,<sup>456</sup> és Olaszországét.<sup>457</sup>

A nagy mű hetedik kötete (vezetőcíme szerint még mindig a belső igazgatástan, az *innere Verwaltungslehre* keretei között haladva (azaz nem a külügyeket, vagy a hadügyet, illetve pénzügyet vizsgálva) jut el a gazdasági igazgatásig (*Die wirtschaftliche Verwaltung*), amelynek csupán egy része került kidolgozásra. Ez a *Birtokelvonás. Földbirtoktehermentesítés, örökváltság, közbirtok-megosztás, kisajátítás, és az állami kényszer joga Angliában, Franciaországban, és Németországban* címet viseli (*Die*

<sup>439</sup> Stein 1865-1868 V. 286-318.

<sup>440</sup> Stein 1865-1868 V. 319-321.

<sup>441</sup> Stein 1865-1868 VI. 1-43.

<sup>442</sup> Stein 1865-1868 VI. 36-38.

<sup>443</sup> Stein 1865-1868 VI. 40-42.

<sup>444</sup> Stein 1865-1868 VI. 43.

<sup>445</sup> Stein 1865-1868 VI. 17-20.

<sup>446</sup> Ez a szó nemcsak az evésben, vagy ivásban ismert mértéktelenséget, hanem a viselkedéssel kapcsolatos mértékvesztést is magában foglalja (az angol *immoderation* szóhoz hasonlóan).

<sup>447</sup> Stein 1865-1868 VI. 21-22.

<sup>448</sup> Stein 1865-1868 VI. 22-23.

<sup>449</sup> Stein 1865-1868 VI. 24-26.

<sup>450</sup> Stein 1865-1868 VI. 44-149.

<sup>451</sup> Stein 1865-1868 VI. 123-149.

<sup>452</sup> Stein 1865-1868 VI. 124-132.

<sup>453</sup> Stein 1865-1868 VI. 133-138.

<sup>454</sup> Stein 1865-1868 VI. 139-144.

<sup>455</sup> Stein 1865-1868 VI. 145-148.

<sup>456</sup> Stein 1865-1868 VI. 148-149.

<sup>457</sup> Stein 1865-1868 VI. 149.

*Entwährung. Grundentlastung, Ablösung, Gemeinheitsteilung, Enteignung und Staatsnothrecht in England, Frankreich, und Deutschland*).<sup>458</sup> Vagyis a földbirtokjog tulajdonelvonással kapcsolatos részeit dolgozta ki a szerző, amelyek ekkoriban változatos formában léteztek. Azaz a *Verwaltungslehre* csonka, befejezetlen. Azonban így is számos összehasonlító jellegű bemutatás található a hetedik kötetben. Általános közgazdasági eszmék bemutatása mellett a merkantilista rendszert is bemutatja Angliában, Franciaországban, és Németországban (*Das Merkantilsystem in England, Frankreich und Deutschland*).<sup>459</sup> Bemutatja az általa francia szóval *Économistes*-eknek is nevezett fiziokraták (*Physiokraten*) mezőgazdasági igazgatásra (*landwirtschaftliche Verwaltung*) vonatkozó rendszerképzését.<sup>460</sup> Elénk tárja a szerző Adam Smith tanait a gazdasági igazgatásról (*Die Lehre von Adam Smith und ihr Verhältniss zur wirtschaftlichen Verwaltung*),<sup>461</sup> továbbá a gazdasági igazgatás rendszerét, felépítését is (*Das System der wirtschaftlichen Verwaltung*).<sup>462</sup> A (föld)tehermentesítésügy (*Entlastungswesen*) körében Angliát vizsgálja széles történeti kitekintésben az ország alapításától II. Károlyig, majd a XIX. századig,<sup>463</sup> míg Franciaország föld(birtok)tehermentesítésének (*Frankreichs Grundentlastung*) nehézségeit sem hagyja szó nélkül.<sup>464</sup> A német föld(birtok)tehermentesítés egészen részletekbe menően feldolgozásra kerül történeti szemszögből.<sup>465</sup> Itt számos, ma már elfeledett német és külföldi tudós nézeteit idézi. Közülük mára csupán a német filozófus Johann Gottlieb Fichte, a holland nemzetközi jogász Hugo Grotius, és a Nyugat Anaxagoras-ának is nevezett német természetjogász Johann Justi neve maradt fenn. A közbirtokmegosztás (*Gemeinheitsteilungen*) körében előkerül az angol bekerítési törvény (*Enclosure Act*),<sup>466</sup> a francia használati jog (*droit de l'usage*), telek (*allotissement*), megműveletlen legelő (*vaine pâture*), legelő (*parcours*), és a beteg állatok elszigetelésére szolgáló terület (*cantonnement*) fogalma, és az ezekre vonatkozó francia jogi szabályozás ismerete<sup>467</sup> és a német rendszer átlátása<sup>468</sup> Stein *verzátus* elmélyültségére utalnak. Ugyanez igaz az angol,<sup>469</sup> francia,<sup>470</sup> valamint német kisajátítási jogra is.<sup>471</sup>

<sup>458</sup> Stein 1865-1868 VII. 77-347.

<sup>459</sup> Stein 1865-1868 VII. 23-29.

<sup>460</sup> Stein 1865-1868 VII. 30-36.

<sup>461</sup> Stein 1865-1868 VI. 37-46.

<sup>462</sup> Stein 1865-1868 VI. 47-60.

<sup>463</sup> Stein 1865-1868 VII. 134-139.

<sup>464</sup> Stein 1865-1868 VII. 140-149.

<sup>465</sup> Stein 1865-1868 VII. 150-252.

<sup>466</sup> Stein 1865-1868 VII. 253-269.

<sup>467</sup> Stein 1865-1868 VII. 270-277.

<sup>468</sup> Stein 1865-1868 VII. 278-291.

<sup>469</sup> Stein 1865-1868 VII. 309-311.

<sup>470</sup> Stein 1865-1868 VII. 312-313.

Stein magyarországi hatása már a korai tankönyvirodalomban is tetten érhető. Már 1876-ban, egy korai tankönyvben is említette Fésüs György Stein *Verwaltungslehre*jét. Később a mű idézése gyakorivá vált.

A legjelentősebb kapcsolatot azonban Stein magyarországi hatása vonatkozásában Concha Győző jelenti. Maga Concha így emlékezett vissza erre az korszakra: „Örömmel emlékszem vissza arra az időre, midőn neki [Steinnek] mint tanítványa a Magyarországra vonatkozó részt (*Verwaltungslehre* I. Theil 2. Abtheil 202-300.) szolgáltathattam, s az ő, valamint Gneist tanainak hazai irodalmunkban visszhangja lehettem.”<sup>472</sup> Megjegyzendő, hogy Concha félmondata a hétkötetes *Verwaltungslehre*-re utal. Talán nem kellően köztudott tény, hogy Stein be is építette Concha Magyarországra vonatkozó anyagát, igen ritka eseteként annak, mikor egy, a világ közigazgatás-tudományában alpműként tisztelt munkában a hazai jog is megjelenik, részben a mű szövedékét adva, részben arra hatva is, mintegy a nemzetközi tudományos diskurzus részévé válásának ígéretét is magán hordva.<sup>473</sup>

Megjegyzendő, hogy Concha kiterjedt tudományos levelezést folytatott, melyet ma a Magyar Tudományos Akadémia őriz, így válthatott (véltetően váltott is) leveleket egykori bécsi professzorával, Steinrel is. A levelezés levéltári kutatása is sokban előrevinné az európai közigazgatás-történettel kapcsolatos jelen tudásunkat.

Fontos emlékeztetni Stein magyarországi recepciója során arra a korábban említett tényre is, hogy a *Verwaltungslehre* rövidebb változata (*Handbuch der Verwaltungslehre und des Verwaltungsrechts* 1870-ből)<sup>474</sup> magyarul is megjelent Kautz Gusztáv jogakadémiai igazgató fordításában 1871-ben majd 1890-ben is, és ehhez Kautz 17 oldalas elméleti bevezetőt írt (*A közigazgatási tudomány jelen állása és jelentősége általában s hazánk szempontjából különösen* címmel) melyben a külföldi közigazgatás-tudomány addigi eredményeit remekül összefoglalta.<sup>475</sup> (Bátyja az a Kautz Gyula jogász és közgazdász volt, akinek német nyelvű gazdaságtörténeti munkáját elsőrangú forrásként ismerik, és Marx is idézte). Kautz Gusztáv fordítását a magyar közigazgatás-tudósok közül egyesek jónak, mások kevésbé szerencsésnek mondják. Mindenesetre Stein „rideg *hegelistikus* [hegeliánus] modora”

<sup>471</sup> Stein 1865-1868 VII. 314-318.

<sup>472</sup> Concha 1895 I. 550.

<sup>473</sup> A hétkötetes *Verwaltungslehre* II. kötetének 1869-es második kiadásában, a községi sajátosságok jellegének (*Charakter der Gemeindewesen*) tárgyalásakor Ausztriát, Magyarországot, és Poroszországot említi. A magyar vonatkozású részek *Ungarns Selbstverwaltung*, azaz magyar önkormányzati igazgatás vezetőcím alatt a Stein 1869 292-300. alatt találhatóak. A rövidített 1870-es kiadásban az önkormányzati kérdések nem szerepelnek.

<sup>474</sup> Stein, Lorenz von: *Handbuch der Verwaltungslehre und des Verwaltungsrechts mit vergleichung der Literatur und Gesetzgebung von Frankreich, England, und Deutschland*. Stuttgart, 1870. XVIII, 458. Cotta.

<sup>475</sup> A bevezető tanulmányt ld.: Kautz Gusztáv: Bevezetés. A közigazgatás jelen állása és jelentősége általában, s hazánk szempontjából különösen. In: Kautz G. 1890 XIV-XXXII.

(Kautz G.)<sup>476</sup> nem segítette elő a könnyű átültetést. Kautz Gusztáv rámutat az előszóban, hogy a Stein által használt fogalmak sokszor ismeretlenek voltak a magyar közigazgatási irodalom művelői számára (nem csoda, hiszen úttörő munkáról volt szó), így a magyar *terminus technicusok* megalkotása a fordító feladata volt, aki az egyes jogintézményeknél a hazai viszonyokra is utalt, ezzel egészítve ki a steini művet.<sup>477</sup> Ez a nehézség sokban hátráltatta a fordító munkáját.

Tény, hogy Stein valóban 'nagy mester' (Fazekas Marianna)<sup>478</sup> volt, akitől nemcsak a magyar, de számos más nemzet közigazgatás-tudósai is tanultak.

Ha azt tekintjük át, hogy Steint hogyan látja a jelenkori *mainstream* külföldi (német) másodlagos irodalom, akkor a következőket olvashatjuk a vonatkozó forrásokban. A közigazgatást a *Policeywissenschaft* és a közigazgatási joggal együtt alapvető irányzatnak tekintik.<sup>479</sup> Ugyan a közigazgatást már Lorenz Stein nagyjában-egészében halála után visszaszorulni látszott, így nyilvánvalóan az alapvető közigazgatási jogi összefoglalásokban sem hangsúlyos a neve annak ellenére, hogy Stein maga a közigazgatási jogot is a közigazgatást részeként kezelte. (Továbbá a német közigazgatást ma is élő irányzat). Stein azon rövidített közigazgatási jog-definíciója, amely szerint: „A közigazgatási jog magának a közigazgatásnak az érvényes és külsődleges megfogalmazása.” E rövid meghatározás megjelenik a német közigazgatási jogtudomány történetének egyik legújabb, 2011-es *mainstream* nemzetközi összefoglalásában.<sup>480</sup> Ugyanakkor azzal sem árt tisztában lenni, hogy Lorenz Stein iskolájával egyidejűleg fennállott a Magyarországon alig idézett<sup>481</sup> Carl Friedrich Wilhelm Gerber iskolája.<sup>482</sup> (Hozzá kell tenni azonban, hogy ez nem feltétlenül a közigazgatás-tudományon, semmint a tágabb értelemben vett államtudományokon belül igaz szembeállítás). A Gerber-iskola a tételes tartományi közigazgatási jog (*positive*

<sup>476</sup> Kautz G. 1890 III.

<sup>477</sup> Kautz G. 1890 IV.

<sup>478</sup> Fazekas Marianna: Győző Concha. *AUE* XLI-XLII. (2000-2001) 235 -241. Ld. erre a 239. lapon írtakat.

<sup>479</sup> „Dieser Wandel zur rechtsstaatlichen Verwaltung schlägt sich in der Wissenschaft hauptsächlich insofern nieder, als die ersten Dezennien in Anknüpfung an die „Polizeiwissenschaft“ noch von der „Verwaltungslehre“ dominiert werden (insbesondere L. v. Stein), die aber alsbald, trotz späterer Vertreter (Th. Inama v. Sternegg), hinter die Verwaltungswissenschaft zurücktritt und ihr schliesslich das Feld an Betätigung und Einfluss überlässt.” Brauner 1982 101.

<sup>480</sup> A közigazgatás vonatkozásában az összetett meghatározás iskolájának tagjaként ismert Stein rövid közigazgatási jog definíciójára ld.: Stein 1865-1868 II. 34. A modern idéző szöveg forrása: Pauly 2011. 46. Ld. különösen magát a textust, ahol az alábbi szövegkörnyezetben citálja a steini definíciót: „Die aufkommende Rechtsstaat führte allerdings zu einer Funktionsverlagerung der Verwaltung von der vorsorgenden zur vollziehenden Gewalt, wodurch das 'Verwaltungsrecht die gültige und ausserliche Formulierung der Verwaltung selbst' wurde.”

<sup>481</sup> A jogállam és az állami akarat kapcsolatának vonatkozásában hivatkozik munkásságára: Tamás 2010 248. főszöveg és 105. lábjegyzet

<sup>482</sup> Gerber (és a hozzá csatlakozó Laband) által fémjelzett iskola politikamentes, tisztán jogtudományi szemléletmód szükségességét hirdette.

*Landesverwaltungsrecht*) kifejtésében látta a közigazgatás-tudományok, a közigazgatási jog jelentőségét.<sup>483</sup> Maga Gerber nagy propagálója volt annak a szemléletnek, hogy a közigazgatási jogot a magánjogban uralkodó pandektarendszer (*Pandektensystem*) mentén kell bemutatni.<sup>484</sup> A Gerber-iskola (vagy más néven Gerber-Laband iskola) tagjai közül Friedrich Franz Mayert tekintik a jogi módszer egyik első alkalmazójának a közigazgatás-tudományban, aki a német közigazgatási jogi jogintézményekkel és alapkérdésekkel már a nagy összefoglaló, a névrokon Otto Mayer előtt feltette. Stuttgartban, 1851-ben megjelent *Die Gemeindegewirtschaft nach geläuterten Begriffen und nach den im Königreich Württemberg geltenden Gesetzen* című munkája e folyamat terméke.<sup>485</sup> Az alapvetően jogelmélettudós Niklas Luhmann írt egy kevésbé számontartott munkát, amelyben a közigazgatás-tudomány elméletével foglalkozik. Ebben úgy ír Stein szerepéről, amelyből arra lehet következtetni, hogy egy egységes közigazgatás-elmélet megalkotása (*der Begründung einer einheitlichen Theorie der Verwaltung*) fűződik a nevéhez még az empirikus fogalomkutatás (*empirischer Tatsachenforschung*) és a normatív vagy racionális szabályozási szemléletmód (*normativer oder rational ausrichtender Betrachtungsweise*) közötti szakadás (*Schisma*) előtti időből.<sup>486</sup>

Megállapítható, hogy Stein a korai közigazgatás-tudomány egyik leginkább központi figurájának, megalapozójának mondható, akinek munkássága nagy jelentőséggel bír a közigazgatás-tudomány genezisének folyamatában.

<sup>483</sup> Az államtani-közjogi alapozású és horizontú iskola közigazgatással foglalkozó tagjai közül Joseph Pözl Bajorország; Friedrich Franz Mayer Württemberg; Ludwig Rönne pedig Poroszország tételes közigazgatási jogát dolgozta fel.

<sup>484</sup> Erre az értékes adatra ld. Hamza Gábor akadémikus MTA levelező tagi székfoglaló értekezésében írtakat. Hamza Gábor: A modern jogrendszerek tagozódása és a római jogi tradíció. *ÁJ* XLVI. évf. (2005) 1-2. sz. 3-30. Ld. a 18. lapon írtakat.

<sup>485</sup> A Gerber-iskola szerepére ld.: Heyen 1982b 30-31. Friedrich Franz Mayer művére a WorldCat keresőrendszer utal: <http://www.worldcat.org/title/gemeindegewirtschaft-nach-gelauterten-begriffen-und-nach-den-im-konigreich-wuerttemberg-geltenden-gesetzen/oclc/794813695>

<sup>486</sup> Luhmann, Niklas: *Theorie der Verwaltungswissenschaft. Bestandaufnahme und Entwurf*. Berlin, 1966. 118. Grote. Ld. különösen a 112. lapon írtakat.

### III.3. Az angolszász közigazgatás-tudomány

Az angolszász közigazgatás-tudomány fogalom két tagja első látásra egymást kizáró *oxymoron*nak tetszik. Főleg, ha az angol, vagy amerikai közigazgatási jog elméleti műveléséről beszélünk (az ausztrál, kanadai, új-zélandi stb. példáktól eltekintünk). Nyilvánvaló, hogy az amerikai szervezés-és vezetéstudomány alapítói (Taylor, Fayol) a legfontosabbak közé tartoznak, (és az amerikai közigazgatás ezen *manager* igazgatáson keresztül tekinthető nagy közigazgatási rendszernek), de alapvetően jelenleg a közigazgatási jog, a kontinentális értelemben vett közigazgatástan, valamint az összehasonlító közigazgatás problémáit vizsgáljuk mélyebben. Bizonyos mértékig azonban angolszász szerzők is foglalkoztak a közigazgatás jelenségével és a közigazgatási joggal.

#### III.3.1. Az angolszász szerzők viszonya a közigazgatáshoz és a közigazgatási joghoz: Dicey és az amerikai irodalom

Albert Venn Dicey, aki 47 évesen, 1882-ben lett Oxfordban jogászprofesszor, alkotmányjogászként írt a *common law* emlőin nevelkedett *juristák* közigazgatási joggal kapcsolatos komoly idegenkedéséről. 1885-ben írta meg a később *Introduction the Study of the Law of the Constitution* címen ismertté vált munkáját,<sup>487</sup> mely 1902-ben magyarul is megjelent.<sup>488</sup> Ebben a közigazgatási jogot (pontosabban a francia *droit administratif*) egyenesen a *rule of law*-val állítja szembe.<sup>489</sup> Egyben a mű ezen fejezete gyakorlatilag a francia közigazgatási jog ismerteti. A szerző itt rámutat arra a rényre, hogy a *droit administratif* olyan kifejezés, amelyet az angol nyelvben nem találunk meg, illetve a „természetes fordítása”, az *administrative law* (1885-ben) az angol bírák és ügyvédek körében nem volt ismert, és magyarázat nélkül alig értették volna meg.<sup>490</sup> Dicey vizsgálódásai során azt is kimutatja, hogy a *droit administratif* ugyan ellenkezik az 1885-ben szokásos angol jogi fogalmakkal, de nem idegen a XVI. és XVII. század eszméivel, mert ekkor az angol jogi gondolkodás nagyon hasonlított azokhoz a tanokhoz, amelyekből a francia *droit administratif*

<sup>487</sup> Dicey, Albert Venn: *Lectures introductory to the study of the law of the Constitution*. London, 1885.<sup>1</sup> 433. MacMillan. <http://archive.org/stream/lecturesintrodu03dicegoog#page/n0/mode/2up>

<sup>488</sup> Dicey, Albert Venn: *Bevezetés az angol alkotmányjogba* (Ford.: Tarnai János; lekt.: Kautz Gyula). Budapest, 1902. XV., 411. MTA.

<sup>489</sup> Dicey, Albert Venn: *A joguralom és a droit administratif*. In: Dicey, Albert Venn: *Bevezetés az angol alkotmányjogba* (Ford.: Tarnai János; lekt.: Kautz Gyula). Budapest, 1902. 299.-325. MTA. Ld. különösen a 299. lapon írtakat.

<sup>490</sup> Dicey 1902b 299-300.

kifejlődött.<sup>491</sup> Ugyanakkor azt is mondja, hogy a legtöbb francia szerző tévesen gondolja, hogy a forradalom, vagy a francia császárság államférfiai „gondolták ki” az „adminisztratív eszmét,” mivel azok a francia monarchia eszméinek („hagyományainak és szokásainak”) a továbbfejlesztései, illetve felveti, hogy a Tudorok és a Stuartok erős kormányzat megalapítására irányuló eszméi mennyiben tekinthetők külföldi példák hatása alatt létrejöttek, de ennek megválaszolását a történetírókra bízta.<sup>492</sup> Ugyanakkor ismerteti a Bacon és Wentworth, valamint Coke és Elliot között a XVII. században lezajlott vitát, mely szerint ennek tétje az volt, hogy kell-e Angliában a kontinentális minta szerinti erős közigazgatást létesíteni. Coke és Elliot ez ügyben a konzervatív legalizmus (legizmus) talaján állt, míg Baconék hajlamosak voltak a kormánynak olyan jogokat adni, mint amilyenekkel a külföldi államok végrehajtó hatalmát a közigazgatási jog felruházza. Innen jön, hogy a XVII. századi angol követelések a francia *droit administratif* analógiájára jöttek létre.<sup>493</sup>

A másodlagos források közül Poole rámutat arra, hogy Dicey egy költői képpel ködbe burkolózó fantomnak mondta a közigazgatási jogot.<sup>494</sup> Ugyanezen angol szerző német nyelvű tanulmánya nevezi Felix Frankfurter közigazgatási jogra vonatkozó meghatározása alapján nevezi a közigazgatási jogot (angol szempontból) „törvénytelen egzotikumnak”.<sup>495</sup> Más helyütt, még szintén Dicey egyéb írásaira hivatkozva, a brit jogászok és a közigazgatási jog viszonyát ahhoz a felismeréshez hasonlítja, amikor Jourdain úr Molière *Úrhatnám polgárában* rájön, hogy egész eddigi életében prózában beszélt.<sup>496</sup> (Azaz a brit jogászok anélkül alkalmazzák a közigazgatási jogot mindennap, hogy ennek tudatában lennének).

Másutt azt olvashatjuk, hogy Dicey büszkén jelenti ki, hogy az angoloknak és a walesieknek semmiféle fogalmuk sincs (*no such concept*) a közigazgatási jogról. Dicey a továbbiakban az ország közönséges jogára és bíróságaira hivatkozik akként, mint amelyek „igazgatják” az országot.<sup>497</sup>

<sup>491</sup> Dicey 1902b 321.

<sup>492</sup> Dicey 1902b 324-325.

<sup>493</sup> Dicey 1902b 322-323.

<sup>494</sup> „...[e]in Phantom im Hain des Verwaltungsrecht wa ndelt.” Idézi: Poole, Thomas: *Wissenschaft vom Verwaltungsrecht: Grossbritannien (England und Wales)*. In: *Handbuch Ius Publicum Europaeum IV. Verwaltungsrecht in Europa: Wissenschaft* (Eds.: Armin von Bogdandy-Sabino Cassese-Peter M. Huber). Heidelberg, 2011. 121-152. C.F. Müller. Ld. különösen a 127. oldalt.

<sup>495</sup> A német szövegben „illegitime Exotische” szerepel. Ld.: Poole 2011 127. főszöveg és 19. lábjegyzet.

<sup>496</sup> „Es ist schon lange anerkannt, dass sogar zu der Zeit, in der Dicey wirkte, britische Juristen tatsächlich Verwaltungsrecht praktizierten – gleichsam wie Monsieur Jourdain in Molières *Le Bourgeois Gentilhomme* (1670) eines Tages bemerkt, dass er, ohne es zu wissen, sein Leben lang bereits Prosagesprochen hat.” Poole 2011 126.

<sup>497</sup> „In his 'Introduction to the Law and the Constitution' (1885), A.V. Dicey had proudly asserted that England and Wales knew no such concept as administrative law. One of the principal tenets in his famous formulation of the „Rule of Law,” which he claimed as an essential characteristic of a democratic and „free” society, was that constitutional law (a term which for Dicey would include the law relating to the administration) was, and should

Ha az Amerikai Egyesült Államok közigazgatás-tudományát vizsgáljuk, egy előkérdésben mindenképp tisztán kell látnunk. Az amerikai kultúra („civilizáció”) vizsgálata során kimutatták, hogy az USA sokáig, mintegy másfél évszázadig Európa kulturális függeléke volt.<sup>498</sup> Ez az Európa-centrikusság, az európaiaktól való tanulás még Wilson és Goodnow vonatkozásában nyomon követhető. A fentebb említett tendencia mára a visszájára fordult: az USA a kultúra olyan területein is önmaga elsőségének lelkes propagálója, ahol ez megmosolyogtató naivitásról (vagy izlésficamról) árulkodik (borkultúra, női divat). Ugyanakkor Európa mindig is figyelte az ifjú vetélytársat, az Amerika-motívum folyamatos része az európai diskurzusnak.<sup>499</sup> Molnár joggal hasonlítja az USA-t narcisztikus, önnön izmainak látványában gyönyörködő fiatalemberhez, aki azonban csak a neki tetsző tükrökbe hajlandó belenézni, főként olyanokba, amelyeket a hízelgők tartanak elé önimádata kielégítése végett.<sup>500</sup> (Érdekesség, hogy az izomfejlesztés hazájának tekinthető „nagy vízen túli” birodalomban a közigazgatást is szokták izmait megfeszítő testépítőhöz hasonlítani: ez a közigazgatás, mint társadalmi alrendszer nagysága miatt is reális kép, bár mindez csak *figuratív* jellegű, ha belegondolunk a „*public administration flexes his muscles*” kép átvitt értelmébe).<sup>501</sup>

A közigazgatási jog sajátosságai jól lemérhetőek egy, a tárggyal kapcsolatos történetből. Alexis de Tocqueville, az Amerika-élmény talán legavatottabb tollú megélője jegyezte le azt a csodálkozásra okot adó megfigyelést – olvashatjuk Diceynál-, mely szerint az [amerikai] Unió intézményei között nincs egy sem, amely a *droit administratif* intézményeinek lenne megfeleltethető. Azonban a csavar az a történetben, hogy maga Tocqueville, a született francia, és tudós jogász is érdeklődni kényszerül hazája e jogágának általános fogalmai (*notions générales*)<sup>502</sup> iránt (1831-ben), mégpedig Blosseville-nél, aki egy

---

be, part of the „ordinary law of the land,” administered in the „ordinary” courts.” Garner, John Francis: England. In: Heyen, Erk Volkmar: *Die Geschichte der Verwaltungsrechtswissenschaft in Europa. Stand und Probleme der Forschung*. Frankfurt am Main, 1982. 51-66. Klostermann. Ld. az 55. lapon írtakat.

<sup>498</sup> Molnár Tamás: *Az atlanti kultúra kibontakozása*. Budapest, 2006. 179. Kairosz. Ld. különösen a 70-71.

<sup>499</sup> Az Amerika-motívum, és a történeti Amerika-hatás magyarországi recepciójának példaszerű feldolgozására ld.: Závodszy Géza: *Az Amerika-motívum és a polgárosodó Magyarország. A kezdetektől 1848-ig*. Budapest, 1997. 326. Korona Kiadó.

<sup>500</sup> Molnár 2006 8.

<sup>501</sup> Lind-Otenyo 2006 passim. A *‘to flex his/its muscles’* kifejezés (átvitt) értelme, hogy *‘erőt mutat’* (személy vagy szervezet). Az alapjelentés természetesen az izmok fizikai értelemben vett megfeszítésre utal. Az átvitt értelmű jelentést szintén tükrözi a magyar (szlengbe sorolható) „izmozik” kifejezés, amelyet azonban, ha ritkán is, de „izomfejlesztő gyakorlatokat végez” jelentésben is használnak.

<sup>502</sup> Tocqueville maga az alábbiakban jellemezte a helyzetet levelében: „Ce qui m’empêche le plus, je vous avoue, de savoir ce qui se fait sur ces différentes points en Amérique, c’est d’ignorer, à peu près complètement, ce qui existe en France. Vous savez que, chez nous, le droit administratif et le droit civil forment comme deux mondes séparés, qui ne vivent point toujours en paix, mais qui ne sont ni assez amis ni assez ennemis pour se bien connaître. J’ai toujours vécu dans l’un et suis fort ignorant de ce qui se passe dans l’autre. En même temps que j’ai senti le besoin d’acquérir les notions générales qui me manquent à cette égard, j’ai pensé que je ne pouvais



tapasztalt francia bíró volt, és a francia közigazgatási jog, valamint a hasonló angol intézmények különbségeit tudakolta tőle a jeles író. Még meglepőbb, ha a kérés indokait vesszük szemügyre. Jelzi, hogy a jog e külön ágában járatlan, és nyíltan utal arra, hogy az efféle tájékozatlanság nem ritka e korban a francia jogászok körében.<sup>503</sup> Dicey rámutat, hogyha a francia jogtudósok körében tájékoztatás szükséges a közigazgatási jog általános fogalmairól, tehát ott is kivételesnek számít, ezért nem csoda, hogy az angolszász gondolkodástól elütő jogintézmény az angolok és az amerikaiak számára is feltűnően idegen, általános (alap)elveit illetően is.<sup>504</sup>

White nagy amerikai közigazgatási tárgyú összefoglalása<sup>505</sup> az amerikai közigazgatás irodalmának korai történetéről is tartalmaz adatokat nagy *contributiója* első kötetében. Szellemi háttérként figyelemmel kell lennünk arra, hogy főként 1780 és 1800 között az éppen a gazdasági reform közepén lévő brit közigazgatás, és annak közzszolgálati rendszere hatott az Amerikai Egyesült Államok közigazgatására<sup>506</sup> (persze az amerikai közigazgatás irodalmát ért egyéb külföldi hatások is tényként kezelendőek). White megjegyzi, hogy az 1780-1790 közötti időszakban nem nagyon volt olyan [angolszász] munka, amely eligazítást adott volna az állami és szövetségi kormány igazgatása vonatkozásában (*organize to state and federal governments*). A kormányzás vonatkozásában Locke-ra, Sidney-re és Montesquieu-re utal (ebben a sorrendben) klasszikus előképként. A kormányzás „napi rutinja” (*daily routine*) a *Federalist Papers* című politikai folyóiratból volt megismerhető, míg a jogi kérdések a *common law* klasszikusából, a Blackstone-féle *Commentaries on the Laws of England* című *opusból* voltak kiolvashatóak. Ez utóbbi munka első amerikai kiadása 1771-1772-ben Philadelphiában jelent meg, és bár hatása igen jelentős volt (*influence most amazingly extensive*), a közigazgatásról csupán egy árva bekezdés (*a single paragraph*) szólt.<sup>507</sup> George Washington könyvtára anyagának tanulmányozása ékes bizonyítékát adta annak, hogy a jeles államférfi számos mezőgazdasági, hadművészeti, és vallási tárgyú kötet tulajdonosa volt, de csupán néhány könyv szólt a kormányról, kormányzatról (*but few on government*), de olyan egy sem, amely a legkisebb mértékben alkalmazható (*none which could have been the*

---

mieux faire que de m'adresser à vous.” Tocqueville, Alexis de: *Oeuvres complètes* VII. 66., idézi: Dicey 1902 300. 1. lábjegyzet.

<sup>503</sup> Dicey 1902 300.

<sup>504</sup> Dicey 1902 301.

<sup>505</sup> White, Leonard D.: *The Federalists. A Study in Administrative History* I. 1789-1801. *The Jeffersonians. A Study in Administrative History* II. 1801-1829. *The Jacksonian Era. A Study in Administrative History* III. 1829-1861. *The Republican Era. A Study in Administrative History* IV. 1869-1901. New York, 1948. XII., 538.; 1951. XIV., 559. 1954. XII., 593. 1958. VIII. 406. MacMillan.

<sup>506</sup> White 1948-1958 I. 468-469.

<sup>507</sup> White 1948-1958 I. 476.

*slightest use*) lett volna az új közigazgatási rendszer első embere számára (*the head of the new administrative system*).<sup>508</sup> A korszak legjelentékenyebb amerikai könyvtárában, a *Boston Athenaeum*-ban alig valamivel tudtak szolgálni 1800-ban a közigazgatási rendszerek iránt érdeklődők számára. 1784-ben a *Bank of North America* közvetve az összehasonlító közigazgatás hiányát rója fel az európai intézmények belső törvényszerűségeiről és az ottani jogszabályokról szóló könyv hiánya felett siránkozva („*No book then spoke of the interior arrangements or rules observ'd (!) in Europe*”). Azonban Necker 1792-ben publikálta franciául *Du pouvoir exécutif* I.-II. című munkáját, mely ugyanabban az évben angol nyelven is megjelent. Ennek jelentős hatásáról ugyan White is beszámol, azonban a mű túl későn jött volna ahhoz, hogy még kiemelten befolyásolni tudta volna az amerikai gondolkodást annak kifejlődési, kiformálódási szakaszában (*formative period*). Wyndham Beawes 1790-es, az angliai Newcastle upon Tyne-ban megjelent *The Ship-Owner's Manual* szerepe ugyan fontos volt a korban – mutat rá White-, ámbar inkább kereskedelmi jog volt, és nem gyakorlat (*was mercantile law, not practice*), azaz nem közigazgatás. Írt a kötet a hajózási törvényekről és a hajózási jog eljárási részéről is (*shipping laws, shipping procedures*), azonban – nyilvánvalóan- jogi nyelven (*formal terms*).<sup>509</sup> White –az európai közigazgatás-tudományt (a francia *droit administratif*-ot, valamint a német közigazgatást és *Verwaltungsrecht*-et) negligálva- kinyilatkoztatja, hogy a közigazgatás területén az első írások az Amerikai Egyesült Államok területén születtek, és Alexander Hamiltont tartja a fogalom első meghatározójának, és a közigazgatásfilozófia első kidolgozójának.<sup>510</sup> (Pontos információ nem

<sup>508</sup> White 1948-1958 I. 476-477.

<sup>509</sup> White 1948-1958 I. 477.

<sup>510</sup> „Writing in the field of public administration, in fact, began in the United States. It was Alexander Hamilton who first defined the term in its modern usage and who first worked out a philosophy of public administration. His contribution was original, although his ideas were not congenial to many of his fellow countrymen.” A fentebb említett művekre, valamint az amerikai közigazgatás-tudomány elsőségére, és a közigazgatásfilozófiára ld.: White 1948-1958 I. 478. A közigazgatásfilozófiával az amerikai Marshall E. Dimock 1958-as nagy hatású (White műve első kötetét követően megjelent) *A philosophy of administration* című könyve foglalkozik, illetve a francia szakirodalomban 1969-ben R. Catherine és G. Thuillier tollából eredő *introduction à une philosophie de l'administration* című 1969-ben Párizsban napvilágot látott, a francia szakirodalomban sokat idézett munka említése: Lőrincz 2007 169. főszöveg és 29. végjegyzet (szövege a 173. oldalon). Tamás András a közigazgatásfilozófia kifejezést nem tekinti bevettnek, főként amerikai, és csak részben európai diszciplínaként írja le, amely a közigazgatást a lehető legtágabb terjedelmű absztrakciós szinten fogja fel. Két jelentésrétege van: azon kiinduló, vagy alapozó tantételek, amelyekből a közigazgatás-tudomány, vagy a közigazgatási jog tételei levezethetőek. Más értelemben a közigazgatás filozófiája a közigazgatás egészére, vagy részterületére irányadó elv. Ugyanakkor a közigazgatásfilozófia nem a jogfilozófia közigazgatással foglalkozó része, mi több, nem filozófia (bölcsezettudomány) a szó klasszikus értelmében. Nem tartozik ide az az elmélet, amelyet a közigazgatás-tudomány, vagy közigazgatási jog háttérként nem jelöl meg, illetve csak az elgondolásként létező, de elvileg reális hipotézisek, melyek nem valósultak meg (Platón ideatana). Mindezt ld. itt: Tamás 2010 120-121.

áll rendelkezésre, de az alapító atya Hamilton<sup>511</sup> ezen fogalom- és tudományalkotása 1787 és 1804 közé datálható, melyben a *dies a quo* jelentékenyebb közéleti fellépésének időszaka, míg a *dies ad quem* halála esztendeje). A megoldás a német közigazgatástan előzményeként értékelhető kameralisztika és *Policeywissenschaft* alapjául szolgáló német államtanban és a francia közigazgatásban keresendő. 1789-ig az *administration* vagy a *Verwaltung*-féle műszó ismeretlen volt, és a *police*-nak,<sup>512</sup> vagy *Policeynak* nevezett fogalom a belső közigazgatást jelentette, mindazt, ami nem külügyi, hadügyi, pénzügyi, vagy igazságügyi igazgatás (bár ezekkel is foglalkoztak a francia és német szerzők). Ducrocq *police* szóval kapcsolatos, előbbi lábjegyzetben idézett magyarázata mellett a hazai szakirodalom is kimutatta a közigazgatás fogalmának fejlődéstörténetét, és abban sincs 1789 előtti fogalomadás (bár csupán a kontinentális közigazgatási jogot vizsgálja).<sup>513</sup> White ugyan nem írja körül, hogy Hamilton mely művében, és pontosan mikor határozta meg a közigazgatás fogalmát (csupán John A. Fairliennek az 1935-ben a Goodnow ünnepi kötetben napvilágot látott *Public administration and Administrative Law* című tanulmányára hivatkozik, és maga White utal Bonnin 1809-es munkájára, mint az *administration publique* fogalmának korai európai megjelenésére).<sup>514</sup> Azaz White nincs tisztában azzal, hogy az *administration/Verwaltung* fogalom mögött előzményként áll egy 1705-ben már létező, (a latinból eredő) *police/Policey* típusú fogalomhasználat. (A korábbiakban e tényt a hazai szakirodalom sem ismerte teljes

<sup>511</sup> Hamilton munkásságáról szóló, közigazgatási tevékenységére is figyelemmel lévő munkák a fenti közigazgatási fogalomadási kísérlet említése nélkül: Caldwell, Lynton Keith: *The Administrative Theories of Hamilton and Jefferson*. Chicago, 1944. 200. Chicago University Press. Caldwell, Lynton Keith: Alexander Hamilton: Advocate of Executive Leadership. In: Fesler, James W. (ed.): *American Public Administration: Patterns of the Past*. Washington DC. 1982. 71-89. ASPA.

<sup>512</sup> Ducrocq maga a következőket írja az *administration* valamint a *police* szó párhuzamáról: „Magában az elnevezésben rejlik a hiba. A XIX. század előtt hiába keresnők a *droit administratif* elnevezést. Ennek oka az, hogy a *droit administratif* csupán ebben a [XIX.] században jött létre. Kétségtelen, hogy bizonyos mértékig megfelelt napjaink *administration*jának a múltbeli szervezetrendszer a számos és mélyreható különbséggel együtt is. Mindezt nem illeték az *administration* névvel. A XVII. századi nyelvben 'la police'-nak hívták, amint ezt tanúsítják a Colbert minisztersége idejéből származó levelezések és ügyiratok, valamint XIV. Lajos levelezése. Ugyanez a helyzet a XVIII. században. [...] A *police* szó és annak gondolatisága helyettesítette az *administration* szót és annak gondolatiságát, és különösképpen a *droit administratif*nek kétségkívül méginkább megvan a maga rendeltetése (létoka).” „Le nom lui-même faisait défaut. On chercherait vainement l'expression de 'droit administratif' avant le XIX<sup>e</sup> siècle. Le motif en est que, dans ce siècle seulement, le droit administratif s'est formé. Sans doute, il y avait dans le passé une organisation pouvant correspondre dans une certaine mesure, avec des différences infinies et profondes, à l'administration de nos jours. Elle ne porte même pas le nom d' 'administration'. Dans la langue du XVII<sup>e</sup> siècle, on dit 'la police,' ainsi qu'en témoignent les *Lettres* et autres actes du ministère de Colbert, et la *Correspondance* de Louis XIV. Il en est de même au XVIII<sup>e</sup> siècle. [...] L'idée et le mot de 'police', substitués à l'idée et au mot d' 'administration', et surtout de 'droit administratif', avaient certainement alors leur raison d'être.” Ducrocq 1897-1905 I. VIII-IX.

<sup>513</sup> Ereky István a franciák közül elsősorban Ducrocq, Berthélemy, Rossi, továbbá Serrigny, valamint Duguit és Hauriou; a németek közül Stein, Laband és Otto Mayer; az osztrákok közül Kelsen és Merkl, az olaszok közül De Gioannis és Orlando, a magyarok közül Virozsil és Concha meghatározásait mutatja be. Ld.: Ereky István: *Közigazgatás és önkormányzat*. Budapest, 1939. 382. MTA Jogtudományi Bizottsága. Különösen ld.: 11-158.

<sup>514</sup> White 1948-1958 I. 478. főszöveg és 31. lábjegyzet.

egészében, és minden részletében, ehhez legközelebb talán Ereky István állt). Valószínűbb, hogy Hamilton tett ugyan megjegyzéseket a közigazgatásról, annak fogalmáról, ám ezek nem lehettek sokkal többek, mint egy művelt és felkészült politikus írói munkásságának részeként említhető elemek (de nem tudományos tevékenység).

Mielőtt a közigazgatás-tudomány modern értelemben vett szaktudósaival folytatnánk, szükséges még a professzionális közigazgatás-tudósaknak nem tekinthető, de a témával bíbelődő külföldi megfigyelők egyikével, a korábbiakban már megidézett Alexis de Tocqueville-lel, valamint két, az amerikai közigazgatás történetében korszakhatárt jelentő elnök, Thomas Jefferson és Andrew Jackson szerepével foglalkozni.

Tocqueville 1831 tavaszán érkezett Amerikába, hogy ott a politikai intézményrendszert (főként a börtönügyi közigazgatást)<sup>515</sup> tanulmányozza, de villámcsapásként érte a központi igazgatási hatalom hiánya, és az, hogy a helyi önkormányzatok kezében volt a közügyek irányítása. A hivatalnokokat rövid időre választották. Nem volt közigazgatási életpálya, vagy nem voltak a közzszolgálatban dolgozók osztályokba sorozva (nem volt meg a címek rendszere stb.).<sup>516</sup> Magunk között szólva a magyar közigazgatás is sokban hasonló volt ebben a korban az amerikaihoz. Más szempontból közelítve, Tocqueville ebben az időben egy fragmentált, és akut betegségekben szenvedő közigazgatás képét írta le, ahol voltak ugyan jogszabályok, azokat végre is hajtották, de hiányzott a hierarchia, a fegyelem, a felelősség, a koordináció.<sup>517</sup> egyszerűbben úgy fogalmazhatunk: nem volt hivatásos közzszolgálat Amerikában.

Thomas Jefferson 1801 és 1805, valamint 1805 és 1809 között volt az Amerikai Egyesült Államok elnöke.<sup>518</sup> A bölcs és mértékletes kormányzást tartotta a jó kormányzás *archetípusának*.<sup>519</sup> Jefferson négy fő elvet fogalmazott meg tevékenysége során a kormányzattal és a közigazgatással kapcsolatban, és ezek a jó közigazgatásra (*good administration*) vonatkoztak. Az első elv volt a harmónia (*harmony*). Az erre való törekvés hatotta át egész elnöki működését. A második, jó közigazgatással kapcsolatos elv az egyszerűség (*simplicity*) volt. A szigorúan egyszerű és mértékletes kormányzást, közigazgatást tartotta helyesnek (tehát nem a beavatkozó jellegűt). Saját korában úgy érezte, hogy jóval nagyobb a kormánygépezet, mint szükséges. A harmadik elv a szükséges

<sup>515</sup> Fesler 1982 70.

<sup>516</sup> Caldwell, Lynton Keith: Thomas Jefferson and Public Administration. In: Fesler, James W. (ed.): *American Public Administration: Patterns of the Past*. Washington DC. 1982. 90-109. ASPA. Ld. különösen: 90 skk.

<sup>517</sup> Smith, Louis: Alexis de Tocqueville and Public Administration. In: Fesler, James W. (ed.): *American Public Administration: Patterns of the Past*. Washington DC. 1982. 128-153. ASPA. Ld. különösen: 136 skk.

<sup>518</sup> Caldwell 1982b 91.

<sup>519</sup> Caldwell 1982b 93.

változtatások megtétele (*provide for change*). Úgy tartotta, hogy a jog és az intézményrendszer, valamint az emberi elme fejlődése kéz a kézben járnak, és tekintettel kell lenni a változásokra. A negyedik elv volt a decentralizáció. Jefferson azt vallotta, hogy a hatalmat nem koncentrálni, hanem megosztani kell.<sup>520</sup> Ugyan Jefferson nem különösebben érdeklődött a szokásos közigazgatási ügyek és eljárások, azaz a mindennapok közigazgatása iránt,<sup>521</sup> azonban élete alkonyán, nyugalomba vonulása után sok évvel úgy tartotta, hogy a nehézségek jelen voltak a közigazgatásban, bár, -írta, nincs mindebben semmi rejtélyes.<sup>522</sup>

Andrew Jackson 1829 és 1837 között állott az Amerikai Egyesült Államok élén. Jackson közigazgatásra vonatkozó tapasztalásai a hadseregben eltöltött időszakából eredtek, semmint a polgári közigazgatásból. ebből eredően inkább a „parancsolás művészete” állt hozzá közel, semmint a „vezetés művészete”. Ízlése és érdeklődése inkább politikai volt, semmint közigazgatási.<sup>523</sup> Ennek ellenére működése során nem nélkülözhetette egyes állásfoglalások megtételét, melyek a közigazgatásban változási folyamatokat indítottak el. Az Amerikai Egyesült Államok elnökére a prezidenciális köztársasági kormányformában szokásos hatalomgyakorlás jellemző, azaz ő a végrehajtó hatalom feje, ebből eredően ezen állásfoglalások jelentősége a formálódóban lévő közigazgatású Amerikai Egyesült Államokban nagy volt. Gondolatainak magvát Jeffersonéhoz hasonlóan öt pontban lehet összegezni. Mivel Jacksonra nagy hatást gyakorolt aktív katonai szolgálata, ez rányomta bélyegét a közigazgatásról való gondolkodására is. Innen ered az első hangsúlyozandó elv, a hierarchia és a parancsolási lánc (*hierarchy and chain of command*). E körben Jackson hangsúlyozta háborúban hősként viselkedő katonaként, és stratégaként szerzett tapasztalatait (vezérőrnagy, azaz *major general* volt) az általános fegyelem (*regular subordination*) és a felelősség (*responsibility*) jelentőségét emelte ki.<sup>524</sup> A második hangsúlyozandó elv a funkciók összevonása, koncentrációja (*concentration of function*) képében jelent meg. Ez a kérdés Jackson elnöksége idején az igazságügyminiszter hivatali szervezete (*Office of General Attorney*)<sup>525</sup> átszervezése során merült fel. Jackson számára ismert volt az elv (*familiar with this concept* [a *concentration of function*-re értve]). Arra hivatkozott bizonyos

<sup>520</sup> Caldwell 1982b 93-94.

<sup>521</sup> „Jefferson was not interested, indeed, in the normal process of day-by-day administration.” White 1948-1958 II. 4.

<sup>522</sup> „The difficulties supposed to attend the public administration. There are no mysteries in it.” Jefferson szavait idézi, és kontextusba helyezi: White 1948-1958 II. 4-5.

<sup>523</sup> „Jackson’s administrative experience before he became President had been military in nature. He was accustomed to the art of command, not the art of the leadership of Congress or a Cabinet.” [...] Jackson’s tastes and interests were political, not administrative.” White 1948-1958 III. 3.

<sup>524</sup> Somit, Albert: Andrew Jackson as Administrator. In: Fesler, James W. (ed.): *American Public Administration: Patterns of the Past*. Washington DC. 1982. 110-124. ASPA. Ld. különösen: 111-112.

<sup>525</sup> A *general attorney* kifejezés a briteknél jelent legfőbb ügyészt, az USA-ban ellenben igazságügyminisztert.

pénzügyi tranzakciók negatív tapasztalataiból kiindulva, hogy a töretlen közigazgatási gyakorlat (*sound administrative practice*) szerint a jogi funkciókat az igazságügyminiszternek kell gyakorolnia (a jogi funkciók tehát nála koncentrálnak). Tehát a pénzügyminiszternek (*Treasury Official*)<sup>526</sup> ilyen jogosítványa a jövőben azért nem lehet, mivel nem jogi tudására tekintettel választják ki (*was not selected with a view to his legal knowledge*).<sup>527</sup> A harmadik elv az elnöki kontroll az adminisztráció felett (*presidential control over administration*). Az 1834. március 28-i szenátusi határozat kongresszusi jegyzőkönyvéből<sup>528</sup> az derül ki, hogy az elnök adminisztratív hatalmával kapcsolatos küzdelmek a Jackson-érában folytak (*The decisive battle over the president's administrative powers -it has been said- was fought in the Jackson era*). Jackson világosan kifejezte az ügyben álláspontját, mikor e szavakat írta az 1834. április 15-én kelt, Szenátushoz címzett kifogásában: „A végrehajtó hatalom gyakorlása kizárólag az elnök számára van fenntartva.”<sup>529</sup> Ez a a prezidenciális köztársaság fogalmi magvának világos *artikulálása*. A negyedik elv a felelősség (*the concept of responsibility*). Ez az igazgatást gyakorló számonkérhetőségét (elszámoltathatóságot) /felelősségre vonhatóságát jelenti közigazgatási cselekményeiért (*the accountability of the administrator to his actions*). Jackson a közérdekkel kapcsolatban említette a számonkérhetőségét (elszámoltathatóságot) /felelősségre vonhatóságot, amely nem fog csökkenni azáltal, hogy a közérdeket érvényre juttatják. Az értékelők többsége egyetért abban, hogy ez inkább az igazgatást gyakorló (hivatalnok) morális felelősségét jelenti közigazgatási cselekményeiért, semmint egy adott közigazgatási aktus kiadásáért való konkrét felelősséget.<sup>530</sup> Az ötödik elv a közigazgatás (szabad) belátása (*administrative discretion*; lásd a német *freie Ermessen* koncepciót is). Ezt Jackson egyfajta minimumnak, magától értetődő dolognak fogta fel, hogy jogilag meghatározott (*legislatively determined*) hogy egy jogszabály miként hatályosul (*how the statute is to be enforced*). Elismerte az ügyintéző szabadságát (*freedom of the administrator*) abban, hogy ez miként (*whether*) történik meg. „Az Egyesült Államok törvényeit végre kell hajtani.” – jelentette ki Jackson.<sup>531</sup> Önmagukban az itt leírtak túl általánosak a mélyebb következtetések levonására, azonban nyilvánvaló, hogy a gyakorlatban komolyan foglalkoztak közigazgatási jogi és szervezési kérdésekkel a gyakorlat (és nem a tudomány) szintjén 1787 és 1887 között is. (Azaz az USA alkotmányának

<sup>526</sup> A *treasury* kifejezés a briteknél jelent kincstárat, az USA esetében pedig pénzügyminisztériumot.

<sup>527</sup> Somit 1982 112-113.

<sup>528</sup> A szenátusi határozatra ld.: Somit 1982 114. főszöveg; valamint a 13. végjegyzet (a 123. lapon).

<sup>529</sup> „The executive power vested exclusively in the President.” Szó szerint: „A végrehajtó hatalom kizárólagosan az elnökre háramlott.” A forrás: Somit 1982 114. főszöveg; valamint a 14. végjegyzet (a 123. lapon).

<sup>530</sup> Somit 1982 115-117.

<sup>531</sup> „The laws of the United States must be executed.” Somit 1982 117-118.

hatálybalépése és a Wilson fellépése közötti időszakban is folyt az e kérdésekre történő reflektálás, még ha ez nem is volt azonos a tudományműveléssel).

### III.3.2. Woodrow Wilson

Wilsont illetően ismét egy amerikai elnök életműve merül fel vizsgálásra érdemesként, azonban már a közigazgatás-tudomány körében. Olyan személyiséget jelenít meg alakja, aki már professzionális tudományművelőnek mondható. Elsősége e tekintetben kiemelendő. Nem lehet azt állítani azonban, hogy az előtte fellépett előfutárok (a korai hatást gyakorló külföldi szerzők és Tocqueville, továbbá háttérszerűen Dicey munkássága, az amerikai szerzők közül Jefferson és Jackson) nélkül nem értelmezhető önmagában. Wilson 1887 júniusában megjelent, a közigazgatás tanulmányozásáról szóló *opusa*,<sup>532</sup> amelyet az amerikai irodalom közel egyöntetűen önmaga indulásaként (a modern amerikai közigazgatás-tudomány kezdeteként) értékel.<sup>533</sup> Ez azonban csak annyiban igaz, hogy előtte is nyilvánvalóan voltak elképzelések a közigazgatásról, ha nem is feltétlenül tudományművelők által gondozottan. Az angolszász eredetű jog, amely tehát nyilvánvalóan nem volt olyan, amelyben a közigazgatást létezőként fogadták volna el (Dicey erre remekül rávilágít), ebből eredően az Amerikai Egyesült Államok, amely egy közigazgatást nélkülöző, történeti *tabula rasa* volt, mégis a brit (angol) jogi nézőponthoz csatlakozott, noha az európai közigazgatási nézeteket is beépíthette volna akár (bár a francia és német szakirodalom olvasása nehézséget jelentett volna, ámde az amerikai alkotmányozásra nagyban hatottak Montesquieu és mások /elsősorban angol fordításban hozzáférhető/ nézetei). Wilson közigazgatás-tudóskénti első említése – tudomásunk szerint- a jelentős amerikai közigazgatás-tudós, Dwight Waldo 1948-as (első) kiadású *The Administrative State* című<sup>534</sup> nevezetes könyvében történt. Itt Wilson korábbiakban idézett, *The Study of Administration* című 1887-ben megjelent tanulmányát tartja Waldo mérföldkönek.<sup>535</sup> (A későbbi, White-féle amerikai közigazgatás-történeti alapmű

<sup>532</sup> Wilson 1887 197-222. Magyarul ld.: Lőrincz 2007 50-68.

<sup>533</sup> Elsőségét (amely nézetem szerint a modern közigazgatásra értendő, és nem jelenti azt, hogy előfutárai ne lettek volna) több szerző is elismeri. Ld. az újabb irodalomból a Wilson korszakával nem is foglalkozó, azonban meghatározó angolszász szerzőket egybegyűjtő nagy összehasonlító közigazgatási tanulmánygyűjtemény írásai közül: Otenyo, Eric E.-Lind, Nancy S.: Foreword. In: *Comparative Public Administrations: The Essential Readings*. (Eds.: Lind, Nancy S.-Otenyo, Eric E.). New York, 2006. XXI-XXV. Elsevier. Research in Public Policy Analysis and Management 15. Ld. különösen a XXI. oldalon írtakat, ahol Wilson vonatkozásában Heady kötetbeli tanulmányára hivatkoznak. Ugyane kötetben a korábban már idézett (és teljes egészében a 61-127. lapokon található) Heady tanulmánya is az alapító atyák között sorolja fel Wilsont: Heady 2006 64.

<sup>534</sup> Waldo, Dwight: *The Administrative State. A Study of the Political Theory of American Public Administration*. New York, 1948. VIII., 227. The Roland Press Co.

<sup>535</sup> Waldo 1948 3-4.

1958-ban íródott IV. kötete nem említi külön Wilson esetében, hogy közigazgatás-tudós lett volna, hanem a Kongresszusról,<sup>536</sup> és a vezetés hiányának következményéről megfogalmazott nézeteit,<sup>537</sup> valamint elnöki pozícióra,<sup>538</sup> illetőleg a közigazgatásban dolgozó politikai kinevezettek, valamint nem politikai kinevezettek vonatkozó eszmefuttatásairól emlékezik meg csupán.<sup>539</sup> White Wilson 1887-es alaptanulmányát nem említi, hanem csak a Kongresszusról írt PhD értekezésének fenti témákra vonatkozó passzusait citálja. Waldo állásfoglalása azonban korántsem az elsőség világos bizonyítéka, mert csak egy megszorítással igaz. Ugyan „korai tanulmánynak”<sup>540</sup> valamint „klasszikusnak”<sup>541</sup> nevezi a művet, de kifejti, hogy Wilson nem nevezhető elsőnek: „Nem ez volt az első közigazgatási tárgyú amerikai munka, példának okáért Henry Adams<sup>542</sup> és Dorman B. Eaton<sup>543</sup> már ezt megelőzően írt az amerikai közigazgatási reformról. Az alapító atyák is szenteltek esszétet közigazgatási problémáknak. Azonban Wilson tanulmánya jelentette az új szakasz kezdetét, melyben a közigazgatás apránként vált önálló kutatási tárggyá.”<sup>544</sup>

Woodrow Wilson 1913 és 1917, valamint 1917 és 1921 között volt az Amerikai Egyesült Államok elnöke. Doktori (PhD) értekezését 30 évesen *Congressional Government: a Study of American Politics* címmel írta.<sup>545</sup> Ezt politikatudományi és történeti tárgykörüként ítélték meg a korban (e két szakon végzett korábban), noha van a témának alkotmányjogi

<sup>536</sup> White 1948-1958 IV. 47-48.

<sup>537</sup> White 1948-1958 IV. 50-51.

<sup>538</sup> White 1948-1958 IV. 94-95.

<sup>539</sup> White 1948-1958 IV. 319.

<sup>540</sup> „The text of Woodrow Wilson’s early essay ‘*The Study of Administration*,’ was that ‘it is getting to be harder to run a constitution than to frame one. This classic of administrative writing’” Waldo 1948 3.

<sup>541</sup> „This classic of administrative writing...” Waldo 1948 4.

<sup>542</sup> Henri Adams (1851-1921) amerikai és németországi egyetemeken tanult közgazdász-professzor. 1878-ban lett PhD a *Johns Hopkins University*-n. Az Államközi Kereskedelmi Bizottság (*Interstate Commerce Committee*) statisztikusa. A jog és a közgazdaságtan kapcsolatával foglalkozott. Ld.: White 1948-1958 IV. 387.

<sup>543</sup> Dorman B. Eaton (1823-1899) a *University of Vermont* és a *Harvard Law School* hallgatója volt, jogi diplomát szerzett és ügyvéd lett. A helyi önkormányzati és a közszolgálati reformokat tanulmányozta a briteknél. 1882-ben a zsákmányrendszer és a közszolgálati reform kapcsolatáról, 1895-ben a rendészeti jogalkotásról, 1899-ben a helyi önkormányzatról írt tanulmányt. A brit *Civil Service Commission* szerepéről egy pártokkal foglalkozó tanulmányában írt 1887-ben. Ld.: White 1948-1958 IV. 13., 322. Waldo nyomán értékeli Wilson (és az amerikai közigazgatás-tudomány történetét több későbbi vezető szerző: a Dimock-Dimock szerzőpáros 1964-es, valamint Felix A. Nigro 1967-es kézikönyve is. Erre ld.: Lőrincz 2006 43. 3. végjegyzet szövege.

<sup>544</sup> „This is not the first American work upon the subject of public administration – Henry Adams’ and Dorman B. Eaton’s writings on civil service reforms, for example, preceded it. Even the Founding Fathers devoted essays to administrative problems. But Wilson’s essay inaugurates in period which public administration was gradually to become conscious of itself as a distinct activity and inquiry.” Waldo 1948 3-4. 2. lábjegyzet.

<sup>545</sup> Wilson, Woodrow: *Congressional Government: a Study of American Politics*. [Gépirat]. Boston, 1886. 626. Szerző. Oldalanként kb. 1250 leütéses a mű, azaz mai (átlagos európai) mércével mérve kb. 315 oldal (a fejezetek oldalszámozása fejezetenként újakezdődik). Egy részletének közzététele az újabb amerikai politikai és (kis részben) közigazgatási nézeteket is tartalmazó bevett antológiák egyikében: Wilson, Woodrow: *Congressional Government*. In: Ladd, Everett C.-Shannon, W. Wayne-Serow, Ann G. (eds.): *The American Polity Reader*. New York, 1990. XV., 709. W. W. Norton. A tanulmányra ld.: 132-164.



vetülete.<sup>546</sup> A misszionáriusi szellemmel (*l'esprit missionnaire*)<sup>547</sup> jellemezhető amerikaiak elnöke azt vallotta, hogy: „A szabadság az egyént illeti meg, vagy nem létezik.”<sup>548</sup>

Közigazgatási tudományos pályáját illetően azok közé a szerzők közé sorolják, akik a közigazgatást politikatudományi alapon vizsgálják, e körben az amerikai közigazgatástudomány korai nagyjai (*Early Giants*) körében említi az amerikai szakirodalom Woodrow Wilson, Frank Johnson Goodnow-t, valamint William Willoughby-t, bár utóbbi személyében nincs *communis opinio doctorum* az amerikai közigazgatás-tudósok körében.<sup>549</sup> (A közigazgatást is érintő tárgyú könyvek közé szokták sorolni James Bryce először 1888-ban megjelent (és Diceynak szóló ajánlású) *The American Commonwealth* című két kötetes munkáját;<sup>550</sup> azonban csupán az első kötetben van néhány, a közigazgatási jog és az alkotmányjog határán álló fejezet.<sup>551</sup> A politikatudományi alapú közigazgatással kapcsolatos vizsgálódások kiindulópontját a mai szerzők általában a politikatudósként emlegetett Wilsonból vezetik le<sup>552</sup> (aki jogot oktatott, de nem volt végzett jogász, hasonlóan a szintén amerikai kortársához, Roscoe Poundhoz).<sup>553</sup> Wilson megalapozó, 1886. november 1-jén befejezett<sup>554</sup> tanulmányának rövid elemzését<sup>555</sup> szükséges az alábbiakban megtennünk,

<sup>546</sup> Életére ld.: Walworth, Arthur: *Woodrow Wilson I. American Prophet*. New York, 1958. XII., 435. Longmans, Green and Co. Ld. különösen: 18-29., 84-98.

<sup>547</sup> Erre ld.: Bourquin, Maurice: *L'oeuvre du Président Wilson*. In: *Centenaire Woodrow Wilson 1856-1956* (Ed.: Jacques Freymond). Genève, 1956. 5-16. Centre européen de la Dotation Carnegie. Különösen: 8.

<sup>548</sup> Bourquin 1956 6.

<sup>549</sup> Erre utal: Lőrincz 2007 16., bár a felsorolás nem egyöntetű, mivel Heady Willoughby helyett Ernst Freund-ot említi harmadiknak, ezen információért: Heady 2006 64.

<sup>550</sup> Bryce, James: *The American Commonwealth* I. *The national government – the state governments*. II. *The party system - Public opinion – Illustrations and reflections – Social institutions*. New York, 1898.<sup>3</sup> XV., 724.; VII., 904. MacMillan.

<sup>551</sup> Általában az alkotmányokról, valamint amerikai alkotmányról ld.: Bryce 1898 I. 19-32. 228-241.; az amerikai alkotmányfejlődésről: 364-410., az egyes USA tagállamok alkotmányos dokumentumairól: 450-462. A bíráskodásról: Bryce 1898 I. 215-276. Össze is veti az amerikai és az európai rendszert az alkotmányos rendszer viszonylatában (*Comparison of the American and European Systems*), erre ld.: Bryce 1898 I. 277-297. E fejezetben a magyar alkotmányt e szavakkal méltatja az angol (történeti) alkotmány modelljébe helyezetten (bár Bryce nem ezt a vonást emeli ki): „The English system on which have been modelled, of course with many variations, the systems of France, Belgium, Holland, Italy, Germany, Hungary (where, however, the English scheme has been compounded with an ancient and very interesting native-born constitution), Sweden, Norway, Denmark, Spain, and Portugal, as well as the constitutions of the great self-governing English colonies in North America, the Cape, and Australasia – this English system places at the head of the state a person in whose name all executive acts are done, and who is (except in France) irresponsible, and irremovable.” Bryce 1898 I. 277. Az USA-beli helyi önkormányzatra nézve ld.: általánosságban a Bryce 1898 I. 589-610., a vidéki (*rural*) helyi önkormányzatokról: Bryce 1898 I. 611-621., a városi önkormányzatokról és működésükről Bryce 1898 I. 622-649., az USA nézőpontját a kérdésben és a korszakban összefoglalja: Bryce 1898 I. 650-666.

<sup>552</sup> Erre pl. ld.: Stillman, Richard J.: *Az amerikai közigazgatás magyar szemszögből*. Előszó a magyar kiadáshoz. In: *Közigazgatás* (szerk.: Richard J. Stillman). Budapest, 1994. 7-15. Osiris-Századvég, különösen a 9. lapon írtakat.

<sup>553</sup> Pound botanikus volt, PhD fokozatát is e tárgyból szerezte, jogot egy évig hallgatott, ennek ellenére lett jogászprofesszor, és a Harvard Law School dékánja, aki jogszociológusként a jogászokat a társadalom mérnökeinek tekintette, és ezen elmélete lett a legismertebb.

<sup>554</sup> Ld. Wilson 1887 világhálós változatánál a cím alatti időpont-jelzést.

elsősorban az amerikai közigazgatás-tudomány indulásának fényében, és abban a vonatkozásban, hogy minő európai hatásokat érzékelhetünk a műben.

Wilson alapállása szerint a közigazgatás gyakorlati tudomány. Utal arra a tényre, hogy a meg nem jelölt fordító által magyarra tévesen „gyakorlatias közigazgatástan” formában átültetett *practical science of administration* (gyakorlati közigazgatás-tudomány) utat talált magának az amerikai felsőoktatásban (1887-ben!).<sup>556</sup> Megjegyzem, bár amerikai közigazgatási tankönyvek csak az 1920-as évek végén jelentek meg ugyan az USA-ban, e tény mégis figyelemreméltó az Egyesült Királysághoz képest is, ahol ez jóval később történt meg, mivel csupán a huszas évektől kezdődően az Oxfordban és Cambridgeben oktatott (kezdetben a jogrendszer általános megismerésére szolgáló tantárgy keretei között feltűnő) alkotmányjoggal együtt; majd az 1950-es évektől a közigazgatási jogot elkülönített formában (bár gyakran csupán választható tárgyként) oktatták, oktatják.<sup>557</sup> A jól felépített tanulmány három célt tűzött ki maga elé: a közigazgatással foglalkozó tudomány történetének vizsgálatát (tudománytörténet); a tudomány tárgyanak és tartalmának megállapítását (dogmatikai rész); és a tudomány kidolgozásához leginkább megfelelő módszertant (metodológiai rész). E körben a szerző a politikatudomány talaján áll, és előzetes kérdésként felveti, hogy vajon mi lehetett az oka e tudomány [USA-t illetően] kései jelentkezésének.<sup>558</sup> Mivel a kormány és a végrehajtás leginkább szem előtt lévő aspektusa a közigazgatás – írja a professzor- joggal számíthattunk volna arra, hogy a tárgy magára vonja a politikai szakírók figyelmét, de nem így történt. A közigazgatásról rendszerezetten senki sem írt, míg e század nem jutott túl első fiatalságán [azaz 1850 után-K.Gy.]. Szimptomatikus, ahogy Wilson bemutatja, hogy saját koráig a politikai szakírók (*political writers*) csupán az alkotmányról írtak, de nem a közigazgatásról.<sup>559</sup>

Wilson joggal teszi fel a kérdést a közigazgatás-tudomány eredetéről: „De hol alakult ki ez a tudomány? Bizonyára nem a tengernek ezen az oldalán. A mi közigazgatási

<sup>555</sup> Elemzésünk iránya eltér Stillman és Lőrincz Wilson e munkájára vonatkozó rövid értékelésétől: Stillman 1994 9.; illetve Lőrincz 2007 16.

<sup>556</sup> Angolul: Wilson 1887 197.; magyarul: Lőrincz 2007 50. 1884-ben Goodnow már oktatott közigazgatási jogot a *Columbian*.

<sup>557</sup> „It is therefore not suprising that there was no systematic study of the subject until very recent times. Constitutional law appeared in the *curriculum* for University law courses at Oxford and at Cambridge as a part of the study of the legal system generally; by the beginning of the 20<sup>th</sup> Century it had become a separate subject in its own right. Administrative law, on the other hand, was not taught as a separate subject in any English University until the 1950's, and even today it is an optional subject only in many University and Polytechnic *curricula*. In the professional law schools, it appears in the *syllabus* only as a part of the constitutional law courses.” Garner 1982 55. A közigazgatási jog angliai oktatásáról általános nézőpontból ld. Poole német nyelvű tanulmányában az egyharmad oldal terjedelmű *Lehre* című alpontot, amely az általános és *quasi* specializált (különös rész-szerű) oktatás jelenlétére enged következtetni: Poole 2011 149.

<sup>558</sup> Wilson 1887 197-198.; Lőrincz 2007 50-51.

<sup>559</sup> Wilson 1887 197-198.; Lőrincz 2007 51.

gyakorlatunkban nem sok részrehajlás nélküli tudományos módszert fedezhetünk fel. Az önkormányzatok mérgező légköre, az állami közigazgatás tisztességtelen titkolózásai, a zűrzavar, a szinekúra és a korrupció, melyet újra és újra feltártak a washingtoni hivatalokban, megakadályoz bennünket abban, hogy elhiggyük; bármiféle világos koncepció érvényesül az Egyesült Államok széles körben gyakorolt közigazgatási tevékenységében abból, ami a jó közigazgatást jelenti. Nem, az amerikai közigazgatási szakírók (*American writers*) mindezedáig nem túlságosan nagy szerepet játszottak e tudomány előmozdításában: tudósait Európában lelte meg, az nem a mi alkotásunk, idegen tudomány, amely igen kevésbé merít angol vagy amerikai forrásból. Kizárólag idegen nyelveket alkalmaz, gondolkodásunk számára idegen eszméket fejez ki. Céljai, példái, feltételei szinte kizárólag idegen népek történetében gyökereznek, idegen rendszerek precedenseiben, idegen forradalmak tanulságaiban. Francia és német tanárok (*professors*) alakították ki [...].”<sup>560</sup>

A professzor arra is rámutat, hogy a közigazgatást már a XVIII. században úgy szervezték, hogy a közjót szolgálja. Itt főként Poroszország példáját Nagy Frigyes és apja (elődje) szerepét domborítja ki, utalva arra, hogy Nagy Frigyes bár kemény és parancsoló volt, mégis önmagát az állam fő szolgájának (*chief servant of the state*) tekintette. Wilson szerint a szintén abszolút uralkodó III. Frigyes Vilmosra (*Frederick William III*) hatottak Stein nézetei (*under the inspiration of Stein*).<sup>561</sup> Itt azonban nem Lorenz Steinra, hanem az 1757 és 1831 között élt Heinrich Friedrich Karl Steinra gondolhatott, aki az 1808-as porosz helyi igazgatási reform vezéralakja volt. Ellenkező esetben ez anakronizmus lenne, mivel Lorenz Stein 25 éves volt 1840-ben, III. Frigyes Vilmos halálakor. Így hatni esetleg a porosz királyok közül IV. Frigyes Vilmosra (ur. 1840-1861), még inkább I. Vilmosra (ur. 1861-1888) hathatott (volna). A modern francia közigazgatás vonatkozásában a nagy francia forradalom termékének mondható alkotmányírás, alkotmányalkotás talaján álló arányos területi beosztást és szabályosan kialakított hivatali fokozatokat emeli ki.<sup>562</sup> Ugyanakkor ékes példáját adja az őt időben követő amerikai szerzőket is jellemző gyakorlatiasságnak, amikor azt mondja, hogy:

---

<sup>560</sup> „But where has this science grown up? Surely not on this side the sea. Not much impartial scientific method is to be discerned in our administrative practices. The poisonous atmosphere of city government, the crooked secrets of state administration, the confusion, sinecurism, and corruption ever and again discovered in the bureaux at Washington forbid us to believe that any clear conceptions of what constitutes good administration are as yet very widely current in the United States. No; American writers have hitherto taken no very important part in the advancement of this science. It has found its doctors in Europe. It is not of our making; it is a foreign science, speaking very little of the language of English or American principle. It employs only foreign tongues; it utters none but what are to our minds alien ideas. Its aims, its examples, its conditions, are almost exclusively grounded in the histories of foreign races, in the precedents of foreign systems, in the lessons of foreign revolutions. It has been developed by French and German professors [...].” Wilson 1887 200.; Lőrincz 2007 53.

<sup>561</sup> Wilson 1887 203.; Lőrincz 2007 55.

<sup>562</sup> Wilson 1887 205-206.; Lőrincz 2007 55.

„A közigazgatás szakmai ágazat.”<sup>563</sup> Az angol eredeti ennél többet mond: „The field of administration is a field of business.” Ugyan a fordítás visszaadja az angol szófordulat jelentését, azonban az eredeti kifejezés olyan konnotációt jelenít meg, amelyben benne foglaltatnak a születőben lévő *business administration*, menedzserszemléletű közigazgatás alapjai.

### III.3.3. Frank Johnson Goodnow

Frank Johnson Goodnow végzését követően, 1882 végén kezdett el oktatni közjogot az akkoriban létrehozott *School of Political Science*-en. Időközben európai tanulmányutat tett: a francia jogi kultúrát a párizsi *Ecole libre des Sciences politiques*-on, a német jogi kultúrát a berlini *Humboldt-Universität* falai között ismerte meg.<sup>564</sup> Működésének elismerésül Marshall Edward Dimock és Charles Groove Haynes szerkesztett ünnepi kötetet 1935-ben *Essays on the Law and Practice of Governmental Administration* címmel.<sup>565</sup>

Fő műve, a *Comparative Administrative Law. An Analysis of Administrative System National and Local, of the United States, England, France, and Germany* című kétkötetes munka <sup>566</sup> összehasonlító közigazgatás igen korai, 1893-ban megjelent, az USA, Anglia, Franciaország, és Németország központi és helyi igazgatását vizsgáló angol nyelvű darabja, mely olyan nagy német elődök munkáira tekinthet vissza, mint Stein vagy Gneist. Az első kötet a szervezettel kapcsolatos alcímet visel, de többre vállalkozik, mint a szűkebb értelemben vett közigazgatási szervezeti jog vizsgálata, mivel olyan alapkérdéseket is

<sup>563</sup> Wilson 1887 211.; Lőrincz 2007 59.

<sup>564</sup> *The Columbia Encyclopaedia* I. (ed.: Paul Lagasse). New York, 2000.<sup>6</sup> 1131. Columbia University Press. Duignan, Brian: Frank Johnson Goodnow. In: *Encyclopaedia Britannica* (elektronikus kiadás). London, 2007. Encyclopaedia Britannica. <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/238811/Frank-J-Goodnow>

<sup>565</sup> *Essays on the Law and Practice of Governmental Administration* (eds.: Marshall Edward Dimock-Charles Groove Haynes). Baltimore, 1935. 321. The Johns Hopkins Press. Ebben igazán elméleti tanulmányt csupán John Archibald Fairlie publikált, *Public administration and administrative law* címmel. Ld. az impozáns tanulmányra: Dimock-Haynes 1935 3-43. Más tanulmányok az elnök és a szövetségi adminisztráció (kormányzás) kapcsolatával, több tanulmány a felügyelet és a bírósági felülvizsgálat általános és speciális kérdéseivel foglalkozott, de volt aki a helyi pénzügyek állami ellenőrzésének kérdését vizsgálta India vonatkozásában.

<sup>566</sup> Goodnow, Frank Johnson: *Comparative Administrative Law. An Analysis of Administrative System National and Local, of the United States, England, France, and Germany* I. *Organisation*. II. *Legal Relations*. New York, 1893. XXXV., 337; 332. Putnam.

<http://www.ebooksread.com/authors-eng/frank-johnson-goodnow/comparative-administrative-law-an-analysis-of-the-administrative-systems-natio-hci/1-comparative-administrative-law-an-analysis-of-the-administrative-systems-natio-hci.shtml>

tekintetbe vesz, mint a végrehajtó hatalom szerepe,<sup>567</sup> vagy pedig a végrehajtó hatalom törvényhozói funkciója, illetve a bíróságok végrehajtó funkciója.<sup>568</sup>

Érdemes a két kötetet illetően néhány tematikát kiemelni. Előzetes megjegyzésként előre kell bocsátani, hogy sok tekintetben érződik Goodnow munkásságában az európai jogi gondolkodás módszereinek alkalmazására való igény. A francia-német jogdogmatika nyilvánvaló hatása, hogy Goodnow vizsgálja a közigazgatási jog definíciójának kérdését. Ennyiben európai kontinentális jogi jellegű ez a rész. Annyiban viszont angolszász jogász gondolkodást tükröz, hogy nem meghatározást ad, hanem arról elmélkedik, hogy az amerikai és az angol jogász gondolkodás a közigazgatási joggal kapcsolatban eltér a kontinentális jogi gondolkodástól. Részben Diceyt hivatkozza ez ügyben, ugyanakkor azt mondja, hogy a világot az angolszász intézményeken keresztül szemlélő gondolkodás azon jelensége, hogy a közigazgatási jog fogalma nem (vagy kevésbé) ismert, nem jelenti egyben a közigazgatási jog létének tagadását (*not...mean...to deny the existence of an administrative law*), azonban ez a francia jogi koncepció (*conception of the French droit administratif*) és ennek megjelenése [az angolszász jogban-K.Gy.] meglehetősen indokolatlan (*quite unwarranted*).<sup>569</sup>

Vizsgálódásunk szempontjából nagyon fontos, hogy az európai kontinentális jog hatása alatt az amerikai szerző tekintettel van a jog jogágak szerinti tagozódásának (ekkor már az angolszász világban sem ismeretlen) koncepciójára, és ennek szellemében kutatja a közigazgatási jog és más jogágak viszonyát. Ebből következően külön vizsgálja a közigazgatási jog és a magánjog viszonyát (*Distinction of administrative law from private law*);<sup>570</sup> és külön a közigazgatási jog és az egyéb közjogi jogágak viszonyát (*Distinction of from other branches of public law*).<sup>571</sup> A közigazgatási jog és a magánjog elkülönítése során leszögezi, hogy a közigazgatási jognak kellően meglehetősen elkülöníthető jellegzetességei (*sufficiently distinctive character*) vannak a többi jogághoz képest, ezért azoktól elkülönül (*separate position*). A közigazgatás és a magánjog számos érintkezési pontjáról számol be (pl. a jogszabályok közzététele, vagy a találmányok lajstromozása merül fel ilyenként), bár az angolszász jogban szerinte ez nem ennyire magától értetődő. Ugyanakkor a közigazgatási jogot a jog azon részeként határozza meg ebben a pontban, amely a közigazgatás ügyeivel foglalkozik (*administrative law...portion of the law, which governs the relations of the*

<sup>567</sup> Goodnow 1893 I. 25-26. és 31-37. (Az I. és a II. kötet számozása folyamatos).

<sup>568</sup> Goodnow 1893 I. 26-29. és 31-37.

<sup>569</sup> Goodnow 1893 I. 5-7.

<sup>570</sup> Goodnow 1893 I. 14.

<sup>571</sup> Goodnow 1893 I. 14-15.

*administration*). A magánjogot az egyéni jogok foglalataként határozza meg, míg az Ulpianus definíciójában említett *ius publicum*ot a közigazgatással azonosítja.<sup>572</sup>

A közigazgatási jog és az egyéb közjogi jogágakat illetően tolmácsolja azt az (alapvetően) német elképzelést, hogy az alkotmányjog határozza meg az államszervezetre, és a jogcselekményekre vonatkozó „általános tervet” (*the general plan of state organisation and action*), és a közigazgatási jog azt teljes egészében, részletekbe menően, és pontosan végrehajtja (*administrative law carries out this plan in its minutest details, supplements, and complements it*). Hasonlóan egyszerűnek érzi Goodnow a közigazgatási jog és a nemzetközi (köz)jog elkülönítését, amennyiben a közigazgatási jog a közszolgálati tisztviselőket a közigazgatási cselekmények vonatkozásában igazítja el, addig a nemzetközi jog megmutatja, hogy az állam miként járjon el a más államokkal történő kapcsolattartás során.<sup>573</sup>

Goodnow-t ma úgy tartják számon, mint egy olyan amerikai szerzőt, aki a *mainstream* amerikai áramlatokkal ellentétben jogi alapon vizsgálta a közigazgatás (közigazgatási jog) jelenségét. A jog központi szerepét vallotta a közigazgatásban, ellentétben azokkal a véleményekkel, melyek a jogon kívüli egyéb, közigazgatással foglalkozó tudományok szerepére összpontosítanak.<sup>574</sup>

Goodnow könyvében változatos módszerekkel hasonlítja össze a négy választott ország (kultúra) közigazgatási rendszerét. A közigazgatási funkciók területi elosztásának vizsgálata során (*territorial distribution of administrative functions*) külön vizsgálja a kérdés angol módszertanát (*English method*) és az európai módszertant (*European method*).<sup>575</sup> A központi közigazgatás (*central administration*) vizsgálata során e kérdéskör részeként külön figyelemmel van a végrehajtó hatalom és hatóságok (*executive authorities and power*) szerepére. Itt országonként válaszolja meg a felmerülő kérdéseket, az USA esetében külön (történeti) modellként vizsgálva Massachusettsben<sup>576</sup> és Virginiában<sup>577</sup> a végrehajtó hatalom működését, valamint elemezve a végrehajtó hatalom 1787-es amerikai koncepcióját,<sup>578</sup> míg saját korát külön fejezetben mutatja be.<sup>579</sup> A francia,<sup>580</sup> a német,<sup>581</sup> valamint az angol<sup>582</sup>

<sup>572</sup> Goodnow 1893 I. 14.

<sup>573</sup> Goodnow 1893 I. 14-15.

<sup>574</sup> Lynn, Laurence E.: Restoring to Rule of Law to Public Administration: What Frank Goodnow got right and Leonard D. White didn't? *PAR* Vol. 9 (2009) No. 6. 803-812.

<sup>575</sup> Goodnow 1893 I. 38-45.

<sup>576</sup> Goodnow 1893 I. 56-58.

<sup>577</sup> Goodnow 1893 I. 58-59.

<sup>578</sup> Goodnow 1893 I. 59-63.

<sup>579</sup> Goodnow 1893 I. 71-82.

<sup>580</sup> Goodnow 1893 I. 83-88.

<sup>581</sup> Goodnow 1893 I. 89-96.

<sup>582</sup> Goodnow 1893 I. 97-101.

végrehajtó hatalom szerepét is külön-külön fejezetben mutatja be. Külön elemzi (végrehajtó tanács, azaz *executive council* néven) az USA megfelelő szerveit, a francia fejlődést, amely a *Conseil d'Etat* tevékenységében nyilvánult meg, a német hercegségek fejedelemségek kormányzatát és a német *Bundesrat*ot, angol *Privy Council*it.

A különféle hivatalok vezetőinek (*heads of department*) végleges kinevezését (*tenure*) és annak időtartamát (*term*) országonként vizsgálja, és a kapott amerikai,<sup>583</sup> francia,<sup>584</sup> német,<sup>585</sup> és angol<sup>586</sup> eredményeket összeveti.<sup>587</sup> Hasonlóan országonként vizsgálódik a helyi önkormányzatok esetében, bemutatva a különféle rendszereket (Németország esetében a legfeljettebb porosz rendszert vizsgálva)<sup>588</sup> de a lehetséges modelleket esetenként felvázolja.<sup>589</sup>

A második kötet, amely a Jogi viszonyok (*Legal Relations*) alcímet viseli, a következő főbb tematikákat teszi vizsgálat tárgyává az egyes országokban. Foglalkozik a közszolgálati joggal (*Law of officers*);<sup>590</sup> benne a hivatalnokok jogaival,<sup>591</sup> és kötelezettségeivel,<sup>592</sup> továbbá a közszolgálati képesítési kérdésekkel (*qualifications*).<sup>593</sup> Kidolgozottan mutatja be a cselekvő közigazgatás (*The administration in action*);<sup>594</sup> és a közigazgatási feletti felügyelet (*The control over the administration*);<sup>595</sup> és a közigazgatási bíráskodás (*Administrative Jurisdiction*)<sup>596</sup> is figyelemmel van az egyes országok fejlődésére, de inkább a dogmatikára fókuszál jobban a szervezeti jogi résszel ellentétben.

A legjelentősebb európai szerzők közül a francia Ducrocqra (és a kisebb jelentőségű, de szintén fontos Aucocra) hivatkozik gyakran, míg a németek közül Gneistra, az angolok közül pedig Diceyra utal. Figyelemmel van számos kisebb (gyakran nem közigazgatási jogi) angol, német és francia szerzőre is. Kifejezetten közigazgatási jogász közülük a francia Boeuf, a német Kirchenheimer és Stengel, akik ma már nem tekinthetők ismerteknek. Ezen felül számos egyéb forrást és főként jogforrásokat, angolszász jogeseteket használ fel. (Az egyes

<sup>583</sup> Goodnow 1893 I. 134-138.

<sup>584</sup> Goodnow 1893 I. 138-139.

<sup>585</sup> Goodnow 1893 I. 140-142.

<sup>586</sup> Goodnow 1893 I. 142-145.

<sup>587</sup> Goodnow 1893 I. 145-146.

<sup>588</sup> Anglia: Goodnow 1893 I. 162-177.; USA: Goodnow 1893 I. 178-265.; Franciaország: Goodnow 1893 I. 266-298.; Poroszország: Goodnow 1893 I. 295-337.

<sup>589</sup> Az USA esetében: Goodnow 1893 I. 223-232.

<sup>590</sup> Ekkor még –érdekes módon– nem a *civil service law* kifejezést használták. A témakör egészére ld.: Goodnow 1893 II. 2-118.

<sup>591</sup> Goodnow 1893 II. 62-78.

<sup>592</sup> Goodnow 1893 II. 79-88.

<sup>593</sup> Goodnow 1893 II. 33-55., az egyes országok rendszerét külön mutatja be.

<sup>594</sup> Goodnow 1893 II. 101-118.

<sup>595</sup> Goodnow 1893 II. 135-189.

<sup>596</sup> Goodnow 1893 II. 190-271.

kontinentális részek forrásai az európai kontinentális megismerési értelemben vett jogforrások is). Különösen kiemeli a szövegben (a kortárs, ekkor még élő) Rudolf Gneist berlini professzort, akit az egyik legkiválóbb modern közjogásznak (*one of the greatest modern public lawyer*), utal arra, hogy előtte [Lorenz] Stein foglalkozott az angol helyi önkormányzatokkal, melyet mindketten csodáltak. Gneist esetében *Kreisordnung* című művére hivatkozott, amely a járási rendelet elemzését tartalmazza. Itt kiemeli a Lorenz Steinnal semmiféle hozzátartozói viszonyban nem álló Karl Stein, a Stein-Hardenberg-féle porosz közigazgatási reformok<sup>597</sup> egyik létrehozójának tevékenységét, melynek részeként 1808-ban a helyi igazgatással kapcsolatos szervezeti törvényt fogadtak el. Karl Stein politikai végrendeleteként (*political testament*) tekintettek arra a körlevélre (*circular*), amelyet valamennyi köztisztviselőhöz eljuttatott, és amelyben az öröklődő hivatalok megszüntetése (*abolition of hereditary magistracy*) mellett érvelt. A porosz helyi reformokat az amerikai szerző jelentős példának tartja. A munka előnye, hogy Goodnow leveti magáról az angolszász távolságtartást, és nem szégyelli eredetiben olvasni az olykor nem is olyan egyszerű francia és német forrásokat. Példája sajnos az angolszász-francia-német közigazgatási jogösszehasonlításban (legalábbis egy személy által elvégzetten) nem nagy mértékben talált követőkre.

---

<sup>597</sup> Erre ld.: Goodnow 1893 I. 296-298.



### III.4.Exkúrsus: az olasz közigazgatás-tudomány

#### III.4.1.Általános trendek

Az olasz közigazgatás nem tartozik a nagy közigazgatási rendszerek körébe abból a szempontból, hogy nem rendszeralkotó. Ugyanakkor bizonyos hatásokat gyakorolt a magyar közigazgatás-tudományra<sup>598</sup> is e hozzánk közel eső állam közigazgatás-tudománya (melynek egyes elődállamaival közösen volt Magyarország osztrák uralom alatt a Bach-rendszer idején, ilyen volt a Lombard-Velencei Királyság), miközben maga sem volt mentes külföldi hatásoktól (francia, német).

A másodlagos szakirodalom megkülönböztet az olasz közigazgatás esetében egy Vittorio Emanuele Orlando fellépése előtti korszakot (*età preorlandiana*), és egy azt követőt.<sup>599</sup> (Vittorio Emanuele Orlando 1881-ben, alig 21 esztendősen már publikált, és 1917 és 1919 között ő lett Olaszország miniszterelnöke –úgy tűnik, a vezető közigazgatás-tudósok között az egy főre eső állam-és kormányfők száma nem csekély; -gondoljunk csak Wilsonra,

<sup>598</sup> Magyarországon belül –mint korábban mondtuk- voltak komoly olasz hatások az általunk vizsgált korban: Fiumében egy időben olasz volt a hivatalos nyelv, és a helyi közigazgatás is olasz nyelven folyt, a helyi bíróságok olaszul ítékeztek, így volt néhány olaszul igen jól beszélő magyar (köztük olykor több olasz eredetű) jogász. Azonban az 1918-ig terjedő magyarországi (Magyarországon megjelent) olasz nyomtatványanyagban jogi szakmunka néhány van. Ilyen (házassági jogi) mű: Gerő, Ernesto (Ernö): *Libertà di contrarre e sciogliere il matrimonio per gl'(!) italiani (!) in Ungheria. Con speciale riguardo alla convenzione dell' Aia sul dritto (!) matrimoniale* (transl.: Somogyi Ede). [Budapest], 1912. 32. Budapesti Nyomda-és Lapkiadó. Említést érdemel továbbá Feichtinger Elek báró tengerjoggal és váltójoggal foglalkozó tudós, aki nemzetgazdaságtant is művelt, és 1900-tól közigazgatási bíró volt. A fiumei Tengerészeti Akadémián oktatott, 1886-os olasz váltójogi munkája, 1888-as két olasz nyelvű tengerjogi munkája (melyek közül egyik a francia tengeri magánjogot tárgyalta) mellett legnagyobb terjedelmű olasz nyelvű fő műve: Feichtinger, Alessio (Elek): *Diritto marittimo con speciali riguardo agli usi ed alle convenzioni internazionali, nonché alle leggi e ai regolamenti vigenti nello stato ungarico rispettivamente nella Monarchia Austro-Ungarico*. Fiume, 1894. XI., 506. Battara. Figyelemreméltó a korszak egyetlen olasz tárgyú hazai jogi szótára (melyet időben csupán Sömjén Géza 1910-es magyar-francia jogi, közigazgatási, kereskedelmi, és pénzügyi szóanyagot felvonultató munkája előzött meg): Pauletig, Luigi (Alajos): *Magyar-olasz jogi műszótár. Dizionario giuridico ungherese-italiano*. Fiume, 1912. 307. Minerva. Ezek mellett voltak különféle olasz nyelvű magyarországi (a Szent Koronához tartozó Fiumében is hatályos) jogszabályok, más hivatalos kiadványok, ezek közül közigazgatási jellegűek (bár nem közigazgatás-tudományiak) voltak az alábbiak. A fiumei polgári közigazgatás várható költségkihatásairól: *Conto preventivo della amministrazione civica di Fiume, per l'anno 1886*. Fiume, 1885. 41. Mohovich. A fiumei polgári közigazgatás által beszedett utadóval és illetékekkel kapcsolatban: *Bilancio della amministrazione dei civici dazi e gabelle stradali in Fiume pro 1885*. Fiume, 1886. 15. Mohovich. A magyarországi olasz nyomtatványokra: Zolnai Klára: *A magyarországi olasz nyomtatványok (1699-1918). Bibliografia della letteratura italiana d'Ungheria (1699-1918)*. Budapest, 1932. 104. Stephaneum. Feichtinger tevékenységére és műveire: Zolnai 1932 21., ahol csak jogi műveire utal (de a közgazdasági munkák bibliográfiabeli tételszámait is felsorolja); a különféle jogi munkáit ld.: Zolnai 1932 56. (391. tétel), 57. (406. tétel és 408. tétel); 62. (480. tétel). Gerő anyagára: Zolnai 1932 85. (830. tétel); a jogi szótárra: Zolnai 1932 86. (832. tétel). A Zolnai által vizsgált időszakban 995, azaz közel ezer magyarországi olasz nyelvű nyomtatvány jelent meg, ezek közül 1699 és 1800 közé esik 90, 1801 utánra 905.

<sup>599</sup> Mozzarelli, Cesare: Italien. In: *Die Geschichte der Verwaltungsrechtswissenschaft in Europa. Stand und Probleme der Forschung*. Frankfurt am Main, 1982. 105-116. Klostermann. A kifejezésre a 105. oldal főszövege és 2. lábjegyzete utal.

és az amerikai közigazgatásban betöltött előkelő szerepére.<sup>600</sup> Azaz a fentiekből az következik, hogy Orlando munkássága az olasz közigazgatás-tudományban határkönek számít. Sőt mi több, egyenesen kijegecesedési pontnak (*Kristallisationspunkt*) minősítik tevékenységét.<sup>601</sup>

### III.4.2. Az olasz közigazgatás-tudomány kezdetei

Az olasz közigazgatási jogi szakirodalomban is ismeretes az az általános körben elfogadott nézet, amely a közigazgatás tudományos művelésének kezdeteit a XVIII. századra teszi, beleértve a közigazgatás tudománya mellett a szélesen vett közgazdaság-tudomány és politikatudomány (politológia) ezen nem különös, hanem csupán általános értelemben művelt kameralisztika- és rendészettudományi (*cameralistica e scienza della diritto della polizia*)<sup>602</sup> keretekben történő művelését. Mindezt a német és az osztrák területre helyezik.<sup>603</sup>

A közigazgatás-tudomány megjelenése Olaszországban az 1800-as évekre tehető. Az olasz szerzők közül Giannini akként jellemzi a helyzetet, hogy a XVIII. századi tudományokat lassanként feloldotta a megjelenő (általa –fogalom formájában-a francia Philippe Antoine Merlin de Douaihez<sup>604</sup> kötött) közigazgatási jog, és az Olaszországban Romagnosi nevéhez fűződő közigazgatás-tudomány.<sup>605</sup>

<sup>600</sup> Érdekeség, hogy a Versailles-Washington-i békerendszer kialakításakor a „négy nagy”: az angol Lloyd George, a francia Georges Clémenceau, az olasz Vittorio Emanuele Orlando, és az amerikai Woodrow Wilson közül az utóbbi kettő a közigazgatás-tudományában jelentős szerepet játszó szerzők.

<sup>601</sup> „Orlando ist der Kristallisationspunkt der nationalen juristischen Schule auf dem Gebiet der öffentlichen Recht.” Mozzarelli 1982 106.

<sup>602</sup> A szöveg szó szerint rendészeti jogot, azaz scienza del diritto della polizia (*Polizeirecht*) –et említ.

<sup>603</sup> „Nel sec. XVIII iniziarono gli studi sulle amministrazioni pubbliche. Se ne occuparono politologi ed economisti, non in modo specifico, ma come parti dei loro oggetti d’indagine, ossia prendendole in esame come strumenti al servizio delle corone o dei governi, o per gli aspetti fiscali. In modo specifico, se ne occuparono giuristi, per quello che allora era lo *ius fisci*; la fiscalistica ebbe notevole importanza nella vita civile settecentesca, come sforzo per razionalizzare l’azione degli Stati del campo dell’economica, patrimoniale, e tributario. Nei paesi tedeschi sorsero due discipline di studio, che furono la scienza del diritto della polizia (*Polizeirecht*) e la cameralistica, che poi si diffusero anche altrove. [...] In questa ebbero peso preminente i teorizzatori della prassi dell’Austria. [...] Dalla cameralistica prese invece origine la scienza delle finanze, come disciplina dell’economica della finanza pubblica.” Giannini, Massimo Severo: *Istituzioni di diritto amministrativo*. Milano, 1981. 403. Giuffrè. Ld. az idézett részletre: 12.

<sup>604</sup> A francia szakirodalom –monografikusan- Bonninhoz köti a közigazgatási jog megjelenését. Elképzelhető, hogy Merlin *Répertoire universel et raisonné de jurisprudence* című, 1807-1808-ban harmadik, 1812-ben negyedik kiadásúnak jelzett szótárában lehetett *droit administratif* címszó (Bonnin 1809-ben jelentette meg műve második kiadását, 1812-ben újabb kiadását, időben korábbi kötetére adatot nem találtunk, de lehetett 1808-as, vagy korábbi). Ugyanakkor a *Bibliothèque nationale de France* katalógusa nem hoz korábbi kiadást Merlin művét illetően. A könyv feltehetőleg Joseph-Nicolas Guyot 1775 és 1786 között megjelent hasonló című munkájának továbbvitele, felújítása (Guyot 1816-ban, 88 évesen hunyt el).

<sup>605</sup> Le rivoluzioni americana e francese avendo rifondato le pubbliche amministrazioni, stimolarono nuovi studi, in particolare la seconda. Agli inizi dell’800 apparve in Francia (Merlin) la locuzione „diritto amministrativo”, e

Itália vonatkozásában alá kell húzni azt a tényt, hogy közigazgatási kultúrája a jogállami hagyomány (osztrák hatások a Lombard-Velencei Királyságban), a bürokratikus napóleoni tradíciók (Piemont és Szardínia), és a gyenge állam (az Apostoli Szentszék és Szicília, dél-olasz területek) modelljének háromszögelésében kristályosodott ki.<sup>606</sup> Az olasz közigazgatás-tudomány jellegzetessége, hogy a francia közigazgatási jog hatásai mellett a német-osztrák jogi kultúrában elfogadott Lorenz von Stein-i közigazgatástan is hatott a közigazgatás tudományának művelésére.<sup>607</sup>

### III.4.3. Giuseppe Cridis

A közigazgatási jogot illetően az első egyetemi előadásra 1802-ben Torinóban került sor „Gazdaság és közigazgatás” néven, és Giuseppe Cridis *prelegálta* a tantárgyat (Torinó ekkor francia terület volt). Cridis ezen előadásai valamivel később francia nyelven *De l'administration publique* címmel meg is jelentek, ez volt az első olaszországi közigazgatási (közigazgatási jogtudományi) munka, melyet az olasz szakirodalom „töredékes kísérletnek” minősít. A torinói kezdetek után a XIX. század első felében Milánóban és Nápolyban is foglalkoztak a közigazgatási jog tudományával az ottani jogtudósok.<sup>608</sup>

### III.4.4. Gian Domenico Romagnosi

Milánóban Gian Domenico Romagnosi volt az egyik legismertebb jogász a XVIII. és XIX. század fordulóján.<sup>609</sup> Kivételes tehetségként foglalkozott a jogfilozófia, a büntetőjog,

---

in Italia (Romagnosi) quella di „scienza dell'amministrazione” e da allora queste due discipline presero a svilupparsi, assorbendo le discipline settecentesche.” Giannini 1981 12.

<sup>606</sup> Meneguzzo, Marco: The study of public management in Italy. Management and the dominance of public law. In: Kickert, Walter (ed.): *The Study of Public Management in Europe and the US. A Comparative Analysis of National Distinctiveness*. London, 2011. 167-188. Routledge. Erre ld.: 168.

<sup>607</sup> Steinről és Mohlról olaszul ld.: Giannini 1981 13., 20., illetve az olasz közigazgatás-tudományt ért német-osztrák hatásokra: Concha 1905 243-244.

<sup>608</sup> „Die erste universitäre Vorlesung über die öffentliche Verwaltung („Wirtschaft und öffentliche Verwaltung”) hielt im Jahre 1802 Giuseppe Cridis (1766-1838) in Turin, das damals französiches Staatsgebiet war. Cridis legte seine Vorlesungsreihe in einem Band nieder, der unveröffentlicht blieb und den Titel „*De l'administration publique*” trägt. Dieser Band kann als der erste rudimentäre Versuch angesehen werden, die öffentliche Verwaltung in Italien zu beschreiben.” Sandulli, Guido: Italien. In: *Handbuch Ius Publicum Europaeum IV. Verwaltungsrecht in Europa: Wissenschaft* (Eds.: Armin von Bogdandy-Sabino Cassese-Peter M. Huber). Heidelberg, 2011. 156-193. C.F. Müller. Ld. különösen: 157.

<sup>609</sup> A Heyen által szerkesztett európai közigazgatási jogtudományt bemutató kézikönyv alapvetően a XX. századra fókuszáló olasz országtanulmányának szerzője az általa említett kevés XIX. századi szerző között utal Romagnosi tevékenységére: Mozzarelli 1982 105. Bővebb teret szentel munkássága bemutatásának: Sandulli 2011 157-159. Illetve –ahogy korábban idéztük- Giannini kifejezetten Merlin „olasz párhuzamaként” utal rá: Giannini 1981 12.

valamint a polgári jog mellett a közigazgatási joggal is. Az 1809 és 1817 között működő Állam-és Jogtudományi Szakfőiskola (*Scuola speciale politico-legale*) egyik létrehozója. Ennek keretei között a polgári-és büntető jogalkotás közigazgatáshoz fűződő kapcsolatairól tartott előadást. 1814-ben jelentette meg az olasz közigazgatási jog alapelveiről és intézményeiről szóló *Principi fondamentali del diritto amministrativo italiano onde tesserne le istituzioni* című munkáját.<sup>610</sup> (Időben a francia Bonnint követően, nemzetközi mértékkel mérve igen korán.) A könyv *centrális* fogalma a közérdek (*ragion pubblica* az olasz neve ekkor a ma szokásos *interesse pubblico* helyett – vélhetően a francia *raison* szó olasz értelme domborodik ki a korabeli fogalomhasználatban).<sup>611</sup> E kötet nézetem szerint még erősen a *politia/Policeywissenschaft* hatása alatt állott, mivel, -mint ahogy a másodlagos irodalom is rámutat- a kötet tartalma konfúzus keveréke volt a jog, a gazdaság, a politika, a történelem, valamint a filozófia elemeinek. Ugyanakkor a világos címadás (*diritto amministrativo*) jelzi a tárgykörre vonatkozó dicséretes önállósodási törekvést.<sup>612</sup> A könyv 1835-ben már a harmadik kiadásán is túl volt.

Önmagában jelentős az a tény, hogy a későbbi időszakban (az általunk korábban már bemutatott) korai francia közigazgatási jogász szerzők: Bonnin, De Gérando, és Macarcel hatása (sőt: recepciója) volt jellemző Olaszországban 1817 és 1840 között.<sup>613</sup>

### III.4.5.Giovanni Manna

A nápolyi professzor, Giovanni Manna 1840-ben, 27 éves korában jelentette meg a francia exegetika hatása alatt írott *Il diritto amministrativo del Regno delle Due Sicilie. Saggio teoretico, storico, e positivo* című könyve, melynek második és harmadik kötete 1842-ben és 1847-ben látott napvilágot. A munka nem volt teljesen előzmények nélküli, de az olasz szakirodalom ezt tekinti a francia szövegkötött (szövegmagyarázó) jogi exegetika betetőzésének.

A kötet az úgynevezett leíró módszert (*metodo espositivo*) alkalmazza. Egy meglehetősen eklektikus tudományos szemlélet terméke a mű, amely a közigazgatási jog rendszerbe foglalását célozza, ekképpen főleg az általános alapkérdések vizsgálatát kíséri meg. Az állam szerepét vizsgálja a társadalmi rend kialakításában, és a társadalmi

<sup>610</sup> Romagnosi, Gian Domenico: *Principi fondamentali del diritto amministrativo italiano onde tesserne le istituzioni*. Prato, 1814. Guasi.

<sup>611</sup> Sandulli 2011 157-158.

<sup>612</sup> Sandulli 2011 158. főszöveg, valamint a mű címről a 7. lábjegyzet.

<sup>613</sup> „Man beschränkte sich auf die Rezeption exegetisch ausgerichteteter Studien, vor allem derjenigen von Louis-Antoine Macarel, Joseph-Marie de Gérando und Charles Jean-Baptiste Bonnin.” Sandulli 2011 158.

kapcsolatok kialakítását illetően. A műben kiemelt szerepet kap a közigazgatási cselekvés eszközjellege és célra irányuló sajátosságainak ismertetése (*attività strumentale e finale dell'amministrazione*). A kor színvonalán érint mai értelemben vett szubszidiaritási kérdéseket, továbbá a közigazgatási cselekvés állandó jellege mellett jelenlévő viszonylagos voltát is.<sup>614</sup>

### III.4.6. Vittorio Emanuele Orlando

Vittorio Emanuele Orlando 1881-ben, alig 21 esztendősen már publikált. Egyetemi tanulmányait követően Münchenben *peregrinált*, ahol egy éven keresztül a *Begriffsjurisprudenz* egyik alapítójától, Aloys Brinztól hallgatott előadásokat főként. De tanulmányozta a Történeti Jogi Iskola (*Historische Rechtsschule*) egyik legjelentősebb alakjának, Friedrich Carl von Savignynek munkásságát, akárcsak a jelentős államtudós, Carl Friedrich von Gerber, valamint Paul Laband munkásságát. Később *alma mater*ében vált egyetemi docenssé az Alkotmányjogi Tanszéken. 1917 és 1919 között ő lett Olaszország miniszterelnöke.<sup>615</sup> Mint korábban jeleztem, őt tekinti az olasz közigazgatási jogirodalom a határkőnek: Orlando előtti és Orlando utáni korszak nevesíthető az olasz közigazgatási jog tudományában.<sup>616</sup>

A német egyetemjárása idején a fiatal Orlando a közjog egy új módszertanát sajátította el, mégpedig az úgynevezett jogi módszert (*metodo giuridico*). Hatott rá a német Otto Mayer által képviselt irány. Jogtudományi munkássága ennek nyomán számos általános közjogi, alkotmányjogi, parlamenti jogi monográfiában öltött testet. (Az olasz parlamenti jogról francia nyelvű könyvet is írt, mely 1907-ben Párizsban jelent meg *Le régime parlementaire en Italie* címmel). Ezek mellett természetesen több közigazgatási jogi munkát is írt. Elsősorban kettőt érdemes ezek közül megemlíteni. 1891-ben jelent meg Firenzében a *Principi di diritto amministrativo* című munkája,<sup>617</sup> amely a közigazgatási jog alapelveit vizsgálta (Romagnoséhoz hasonlóan). 1901-ben pedig az olasz közigazgatási bíráskodásról írt *La giustizia amministrativa* című, Milánóban megjelent könyvében.<sup>618</sup>

Az 1891-es *Principi di diritto amministrativo* című kötetét tartja korszakok közötti választóvonalnak az olasz közigazgatás-tudomány. Jellemzője e műnek a tisztán jogi elemzési

<sup>614</sup> Sandulli 2011 159. A Mannát ért francia hatásokról ld. még: Giannini 1981 13.

<sup>615</sup> Sandulli 2011 161.

<sup>616</sup> Mozzarelli 1982 105.

<sup>617</sup> Orlando, Vittorio Emanuele: *Principi di diritto amministrativo*. Firenze, 1891. 376. Barbèra.

<sup>618</sup> Orlando, Vittorio Emanuele: *La giustizia amministrativa*. Milano, 1901. 300. Società Editrice Libreria. A módszertani hatásokról ld.: Sandulli 2011 161.

módszer. A kötet szerzőjének rendszeralkotó hajlandósága a könyvben is kiütközött. A munkának jellemzője az egységesség a módszerben és a tematikában, továbbá az is, hogy a jog logikai zártsága is érvényesül az írásműben.<sup>619</sup> E művére (főként módszertanilag) Stein és Gerber munkássága is hatott.<sup>620</sup> 1897-ben ő szerkesztette az első, teljes olasz közigazgatási jogra kiterjedő kommentárt (*Primo Trattato completo di diritto amministrativo italiano*).<sup>621</sup>

Van olyan értékelő, aki Orlando munkásságának máig tartó hatását emeli ki az olasz közigazgatási jogtudományban.<sup>622</sup> Más arra mutat rá, hogy 1891-es munkája jó összefoglalása az egyesülés előtti olasz államok közigazgatási jogára vonatkozó történetiségnek.<sup>623</sup> Ugyanezen másodlagos forrásban az olvasható, hogy: „Az államról valamint a közigazgatásról szerzett szűkebb jog-és államtudományi szakterület tapasztalatain túlmenően az új iskola szakított a múlttal, és mindez szintén érzékelhető volt Olaszországban, ahol a múlt [XIX.] század utolsó két évtizedében V.E. Orlando vezette be ezt a fajta megkülönböztetést. Mindezt az az alapvető szabályosság befolyásolta, amely szerint különbséget kell tenni az állam és a közigazgatás jogi ténytudományon alapuló tanulmányozása, valamint az egyéb tudományterületek: a politikatudományi, szociológiai, és közgazdaságtani alapú tanulmányozása között.”<sup>624</sup> Egy újabb munka azzal árnyalja a képet, hogy Orlando szervezője, motorja volt a kutatásoknak. 1889-ben, egy kisebb tanulmányában írt arról, hogy a közjogban miként lehetséges a közjogot jogilag újrakonstruálni, és ennek milyen technikai feltételei vannak (*I criteri tecnici per la ricostruzione giuridica del diritto pubblico*). Úgy vélte, hogy a közjogban lehetséges más társadalomtudományok hatását is észrevételezni (filozófia, közgazdaságtan, politikatudomány, valamint szociológia és történettudomány).<sup>625</sup>

Ezen fentebbi elválasztás ténye is oka volt annak, hogy Orlando tevékenységét az olasz közigazgatás-tudomány a ma napig *cezúra* gyanánt tekinti.

---

<sup>619</sup> Sandulli 2011 163.

<sup>620</sup> Mozzarelli 1982 109.

<sup>621</sup> Utal rá: Giannini 1981 VIII.

<sup>622</sup> „Aufgrund seines ungewöhnlich langen Lebens (1860-1952) spiegelt sich in seinem Werk mehr oder weniger die gesamte bisherige italienische Verwaltungsrechtswissenschaft.” Mozzarelli 1982 106.

<sup>623</sup> „...[U]na storia del diritto amministrativo negli Stati italiani preunitari.” Giannini 1981 20.

<sup>624</sup> „Nel più stretto campo delle esperienze politico-giuridiche dello Stato e delle pubbliche amministrazioni, la nuova scuola segnò una rottura col passato, e lo si vide anche in Italia, allorché V.E. Orlando, più tardi, nell’ultimo ventennio dello scorso secolo, ve la introdusse. Ovunque essa si ispirò ad una regola di fondo, che potrebbe dirsi della distinzione dello studio giuridico dei fatti dello Stato e delle pubbliche amministrazioni, dagli studi di altre discipline, in particolare quelli politologico, sociologico ed economico.” Giannini 1981 13-14.

<sup>625</sup> Sandulli 2011 162.

## IV.A XIX. századi magyar közigazgatás-tudomány (a közigazgatási jog és a közigazgatástan) hazai művelésének kezdetei

### IV.1.A magyar közigazgatási jogi irányzat kezdetei: Zsoldos Ignác és Récsi Emil

A magyar közigazgatási jogi irányzat kezdeteit Zsoldos Ignác 1842. évi, illetve Récsi Emil 1854-1855-ben keletkezett fő művétől számíthatjuk. A továbbiakban e két tudományművelő pályáján és művein keresztül mutatjuk be az irányzat indulását. (A közigazgatástani irányzat hazai művelése Karvasy Ágostonnal közel évre pontosan azonosan: 1843-1844-ben indult meg.)

Érdekesség, hogy a maga világos voltában eddig nem állították egymás mellé a közigazgatási jog művelőjeként e két tudóst. Csizmadia *implicit* utal művében erre, mikor megjegyzi Récsi munkásságának pár mondatos ismertetése során, hogy a közigazgatástan kérdéseire nem terjeszkedett ki.<sup>626</sup> Szaniszló is a közigazgatási jog művelőiként tekint rájuk.

### IV.2.Zsoldos Ignác

#### IV.2.1.Tudományos pályája

Tevékenységeinek egy kisebb szeletét fedi le a tudományos pálya. Zsoldos sosem kapott katedrát, ellenben viszonylag termékenynek mondható jogi író volt.

Minket azok a magyar nyelvű közigazgatási írások izgatnak, melyek a legkorábbi tudományosnak mondható magyar közigazgatási kiadványokként jellemezhetők, azon kötetek tehát, melyeket a háládatlan utókor figyelmen kívül hagyott.

A fő mű a helyi önkormányzatok tárgykörébe vágó monográfia a szolgabírói hivatalról, amely azonban a szolgabírák szerteágazó feladatai miatt a hazai szakigazgatásokra történő legkorábbi magyar nyelvű tudományos rávilágítás.<sup>627</sup>

Jelentős a mezei rendőrségről írt magyar<sup>628</sup> kis kötetecske, ez a hazai rendészeti igazgatás egy részterületének legkorábbi (bár csupán népszerűsítő jellegű) magyar nyelvű

<sup>626</sup> Csizmadia 1976b 14.

<sup>627</sup> Zsoldos Ignác: *A szolgabírói hivatal I. Törvénykezési rész. II. Közrendtartási rész.* Pápa, 1842. XVIII, 401; 528. Pápai Református Kollégium.

<sup>628</sup> Zsoldos Ignác: *A mezei rendőrség főbb szabályai. Az 1840: IX. törvénycikkely nyomán.* Pápa, 1843<sup>2</sup>. 48. Pápai Református Kollégium. (Az első kiadás 1842-ben jelent meg ugyanott. Ebből az OSZK-ban nincs példány.)

feldolgozása, továbbá a biográfiai irodalom adatszerűen említ német,<sup>629</sup> vélhetően horvát,<sup>630</sup> valamint egyértelműen szerb<sup>631</sup> párhuzamokat, illetve felleltünk olyan kiadást, melyben a (cirill betűs) román párhuzamos cím fel van tüntetve.<sup>632</sup> Világossá kell tennünk, hogy egy

<sup>629</sup> A német adata: „[Hoblik Márton] Zsoldos Ignác, Mezei rendőrség (Pápa, 1842 és 1843) c. munkáját németre s illyrre fordította.”

A forrás: MIE IV. i.m. 8.363. rekord. A német nyelvű párhuzamos címre utalás az alábbi világhálós linken olvasható: [https://play.google.com/store/books/details/Ignacz\\_Zsoldos\\_A\\_mezei\\_rendorseg\\_fobb\\_szabalyai](https://play.google.com/store/books/details/Ignacz_Zsoldos_A_mezei_rendorseg_fobb_szabalyai)  
A német párhuzamos cím (az 1843-as pápai kiadás egyes példányaiban) *Die vorzüglichsten und hauptsächlichen der Feldpolizei*. Ilyen variánssal példány formában nem találkoztunk, adatunk forrása egy világhálós címjelzés, de a lapolvasó berendezéssel beolvasott könyv nem érhető el Magyarországról. Elvileg nem zárható ki, hogy a kiadásvariáns magyar-német kétnyelvű (a lentebbi lábjegyzetben is olvasható, hogy Hoblik Márton készített német fordítást). Megjegyzendő, hogy Zsoldos erkölcstana megjelent német nyelven is, azonban az akadémiai levelező tag Frankenburg Adolf (szabad) fordításában: Zsoldos Ignác: *Volkstümliche Sittenlehre. Aus dem Ungarischen frei übersetzt von A. Frankenburg*. Bécs, 1854<sup>1</sup>. 52.; Leipzig-Pest-Wien, 1873<sup>2</sup>. VIII, 52. Zilahy-Wodianer. (Erről az etikai munkáról írja Tóth, hogy „német nyelven is több ezer példányban volt elterjedve”. Fájdalmas, hogy –legalábbis az ismertebb adatbázisok adatai alapján– nem található az első német kiadásból hazai példány. A megjegyzés forrása: Tóth 1886 Tóth Lőrinc: *Emlékbeszéd Zsoldos Ignác a M. T. Akadémia rendes tagja felett*. Budapest, 1886. 55. MTA, a megjegyzés forrása a 47. oldal). Ugyanakkor katartikus erejű volt szembesülni a ténnyel, hogy az OSZK tulajdonában álló 1873. évi második német nyelvű kiadást (OSZK 284.646) a szerző, Zsoldos Ignác nemcsak kezébe fogta egykor, de a nemzeti könyvtárunk jogelődje számára (‘Magyar Nemzeti Múzeum Könyvtára’) dedikálta is 1873. március 2-án. Ugyanezen az úton jutott hozzá a nemzet bibliotékája az 1872. évi második magyar nyelvű kiadáshoz, ezt 1872. október 15-én dedikálta a könyvtár számára az ajándékozó auctor (OSZK 829.606). Ezek a nyomtatványok kis alakú, viszonylag kevésbé jó minőségű papírra nyomott füzetek, melyek nagy példányszámuk ellenére, mint úgynevezett használati nyomtatványok, hamar elenyésztek (hasonlóan a korban népszerű ponyvakiadványokhoz). Így lehet, hogy az erkölcsstan 1840-es első magyar nyelvű kiadásából ma mindössze néhány közgyűjteményi példány ismeretes, és 1854-es első német kiadásából az OSZK sem őriz példányt, csak az MTA. Előbbiből a szülőváros, Pápa református könyvtára őrzött meg egy *exemplumot*. A fentebb említett, közelebről le nem írt nyomtatványok adatai: Zsoldos Ignác: *Népszerű erkölcsstudomány*. Buda, 1840.<sup>1</sup> 54. MTA. Zsoldos Ignác: *Népszerű erkölcsstan*. Pest, 1872.<sup>2</sup> 54. Eggenberger-Athenaeum.

<sup>630</sup> A horvát adata: „[Hoblik Márton] Zsoldos Ignác, Mezei rendőrség (Pápa, 1842 és 1843) c. munkáját németre s illyrre fordította.” (Az illír horvátot jelent alapvetően, de nem kizárt, hogy ez esetben a szerb nyelvre utal. A XIX. században ingadozott a szóhasználat. Hoblik szerbül, és horvátul is tudott, vélhetően maga is szláv eredetű volt.) Hoblik Márton filozófiai doktor, táblabíró, bölcsészakadémikus életrajzához ld.: MIE IV. <http://mek.oszk.hu/03600/03630/html/h/h08362.htm> Életére egyéb forrás: Péterfi Mária: *Hoblik Márton élete és munkássága*. Budapest, 1937. 58. s.n. A lentebb elemzett magyar-szerb kiadásvariáns nem tünteti fel a fordító személyét, de az vélhetően Hoblik Márton.

<sup>631</sup> A szerb adata: „Olvasó könyvecske (!). A mezei rendőrség főbb szabályai. Buda, 1844. (magyar és szerb címmel és szöveggel) [jelent meg-K.Gy.]” Forrás: MIE XIV. i.m. uo. A bibliográfiailag pontos leírás: Zsoldos Ignác: *Olvasó könyvecske (!). A mezei rendőrség főbb szabályai. Az 1840-ik IX. törvénycikkely nyomán. Книжица чтения главна правила полоског редохренительства...* [Knižica čtenia glavna pravila poloskog redohrenitelstva...]. Buda, 1844.<sup>3</sup> 71. Egyetemi Nyomda.

<sup>632</sup> Zsoldos Ignác: *Olvasó könyvecske (!). A mezei rendőrség főbb szabályai. Az 1840-ik IX. törvénycikkely nyomán. Regulele maj de kepetenije a policiej de kamp. Preînt. de Alexie Popoviči*. Buda, 1844.<sup>4</sup> 77. Egyetemi Nyomda. A pontos címléírásból világos, hogy itt a román nyelvűség vetődik fel Alex Popoviči révén, aki nem volt beazonosítható, párhuzamként szóba jövő nevű személyek időben később éltek. Tény, hogy a Popovič(i) szerb név, de többnyire ezt azok a Popescu családnevű románok vették fel, akik a görögkeleti román egyház szerb patriarchatus alá tartozása idején születtek. (Az információra: MIE XI. i.m. 20.435. rekord, Popovics Sándor címszó.) Egyébként az Egyetemi Nyomda 1777 és 1848 között számos bolgár, héber, horvát, német, román, ruszin, szerb, szlovák, újjörög nyelvű nyomtatványt is megjelentetett, erről egy többnyelvű tanulmánykötet is ékesen tanuskodik: *Typographia Universitatis Hungaricae Budae 1777-1848* (Ed.: Király Péter). Budapest, 1983. 503. Akadémiai Kiadó. Az egyes műveket (beleértve a magyar nyelvűeket is) fel is sorolják, azonban Zsoldos munkái nem szerepelnek. A művek felsorolására: Király 1983 479-497. Világos ugyanakkor, hogy a román verzió cirill betűs átírásban szerepel, de olyan írásjegyek is voltak a cirill román



ilyen korai népszerűsítő munka esetében ezek az idegen nyelvi párhuzamok igen jelentősek nemcsak a közigazgatás-tudomány, hanem a kelet-közép-európai általános komparatistikai tudomány szempontjából is. Tény, hogy magyar-német, magyar-román, továbbá magyar-szerb kétnyelvű kiadása is volt a kis kötetnek. (A magyar-német kiadásvariáns nem volt fellelhető.) Ugyan vizsgálatunk a magyar közigazgatást ért külföldi hatásokra irányul, de a fordított irányú –elenyészően kevés- példára is szükséges utalni, főleg, ha ezek a példák szinte a hazai közigazgatás-tudomány bölcsőjénél vannak jelen.<sup>633</sup>

Zsoldos tudományos pályájához kötődő életeseményei néhány ecsetvonással felvázolhatóak. Azt kell mondani, hogy tudományos pályája a csúcson, a Tudós Társaság nagy és megelőlegezett bizalmával indult. Gyakorlatilag 1837. szeptember 7-én a Magyar Tudományos Akadémia levelező tagjává választotta.<sup>634</sup> Tóth a hivatalos indokolást ekképpen idézi: „Még csak e kisebb műve [az 1836-os, 85 lapra terjedő *Nemzeti nevelésünk hiányai* című neveléstani munkájáról van szó-K.Gy.]<sup>635</sup> s folyóiratokban közlött cikkei láttak napvilágot, de nagyobb munkákhoz szolgáló szorgalmas előkészülete ismeretes,<sup>636</sup> [...] a M.

---

ábécében, melyet a mai számítógépek nem tudnak reprodukálni, ezért csak a latin betűs átírású szöveget adjuk meg. (Már az írásképből is első pillantásra világos, hogy nem szláv nyelvű a szöveg.)

<sup>633</sup> Hogy általában a magyar közigazgatási nyelv nem volt hatástalan a szomszédos népekre, arra két példát hoznék. Nyomárkay István szlavista, filológus, a Magyar Tudományos Akadémia rendes tagja székfoglaló értekezésében mutatott rá arra a folyamatra, hogy a X.-XI. században jellemző szláv=>magyar nyelvi hatás iránya megváltozott a XIII-XIV. századtól, és ez a hatás egészen a XIX. század közepéig tartott. Ez a hatás a horvátban, a szerbben, és a szlovákban figyelhető meg. Mindez Werbőczy Tripartitumának Ivan Pergošić Varasd megye főjegyzőjének 1574-ben megjelentetett horvát fordításában érhető leginkább tetten, amely a Veres Balázs-féle 1565-ös magyar fordítást is figyelembe vette az 1517-es latin eredeti mellett az utószó tanúsága szerint. Hűsz jogi *terminus technicus* visszaadása csak magyar, vagy magyarból képzett szóval volt lehetséges, melyek 150 alkalommal fordultak elő a szövegben. A szavak egy része a XIX. század közepéig élt a horvát nyelvben, bár az ezt követő horvát nyelvújításban a német minták mellett magyar példákkal is találkozhatni. Az említett Hármaskönyv-fordítás két közigazgatási kifejezést is hoz: *biršag* (magyar: bírság), *varmeda* (magyar: vármegye). A horvát-magyar közigazgatási nyelvi kapcsolatokra lásd: Nyomárkay István: *Filológia – a nyelvi kapcsolatok kutatásának tudománya. (Magyar hatás a XVI. századi horvát jogi terminológiában.) Székfoglaló előadás.* Budapest, 2010. MTA. Ismertetése az MTA honlapján: [http://mta.hu/i\\_osztaly\\_cikkei/szekfoglalok-127204](http://mta.hu/i_osztaly_cikkei/szekfoglalok-127204) Hogy a román is érte magyar hatás a közigazgatási műnyelvet illetően, arra csak egy példát hoznék fel. A román *oraș* (magyar: város, korábbi forrásszerű kifejezéssel: váras) szó ma is használatos. Gáldi László: *Magyar-román szellemi kapcsolatok.* Budapest, 1942. 79. Magyar Szemle Társaság. A Magyar Szemle Társaság Kis Könyvtára (!) 126.

<sup>634</sup> Tóth 1886 22., valamint a pontos évszámot közölve: MTAt III. i.m. uo., illetőleg a tényt és az évet említve csupán: MIE XIV. i.m. uo., MÉL IV. i.m. uo., Zsoldos Ignác-Wikipédia i.m. uo.

<sup>635</sup> Illetve volt egy korábban már említett pápai református kollégiumi latin búcsúbeszéde 1821-ben, amely szintén megjelent ugyanaz évben, Győrben.

<sup>636</sup> A Magyar Tudományos Akadémia tagjaival kapcsolatos statisztika világosan kimutatta (főként a biztos bázis, az MTAt három kötetének megjelenését követően), hogy ez a bizalom nem volt kivételes. Példának okáért a 25 év alatti életkorban megválasztott akadémikusok száma 12, a választásokra 1835 és 1890 között került sor, nyolc esetben ez 1835 és 1845 között következett be. A jogászakadémikusok (vagy jogásként is működő akadémikusok) száma e tizenkettek körében magas: Eötvös József, Pulszky Ferenc, Szalay László, Tóth Lőrinc, és Trefort Ágoston (azaz közel kivétel nélkül a centrista nagyok). Érdekes, hogy a forrás egyedül Tóth Lőrincet tekinti jogásznak, holott Eötvös jogfilozófiai és Szalay büntető- és vegyes jogi munkássága sem volt jelentéktelen, mindketten írtak jogi monográfiákat. A legfiatalabb akadémikus, Habsburg Rudolf trónörökös 20 évesen lett tiszteleti tag, mindenki más levelező tag volt e körben. A 25 év alatti életkorban megválasztott

Akadémia 1837. szept. 7-én levelező tagjává választotta [...].<sup>637</sup> Gyorsan megtörtént rendes taggá választása is. „[A]z igazgatótanács pedig 1838. szept. 8-án a törvénytudományi osztály vidéki rendes tagjává nevezte ki [...] az akkorig üresen álló negyedik helyre [...].<sup>638</sup> Csak rendes tagi székfoglaló értekezése ismeretes előttünk. Ez 1839. november 17-én hangzott el.<sup>639</sup> *A bírákról s bíraskodásról általában*<sup>640</sup> című írásról van tehát szó, amely *A szolgabírói hivatal* című fő műben is megtalálható szövegszerűen.

Kiemelkedő pont volt tudományos pályáján a lentebb elemezendő *A szolgabírói hivatal* című *magnum opus*, mely 1843-ban a Magyar Tudományos Akadémia nagyjutalmával lett kitüntetve.<sup>641</sup> (Ez a megtiszteltetés Tóth szerint akkoriban 200 arannyal járt együtt.)<sup>642</sup>

Fontos tény volt külföldi elismertségét illetően, hogy 1867. október 20-án német nyelvű erkölcstanáért a párizsi *Institut pour l'abolition de l'Esclavage en Afrique* tiszteletbeli elnökévé (*membre président d'honneur*) választotta.<sup>643</sup>

Elmondható, hogy Zsoldos Ignác mindenképpen rászolgált valamennyi kitüntetésre, amelyet életében kapott. Sajnálatos, hogy e jeles (közigazgatási) jogtudós életművét eddig jószerével a feledés homálya övezte.

#### IV.2.2.A szolgabírói hivatal

Fentebb már utaltunk rá, hogy Zsoldos legjelentősebb munkája (és egyben fő közigazgatási jogtudományi műve) *A szolgabírói hivatal*<sup>644</sup>. Gyakorlatilag (kivéve talán a párhuzamként említendő Bizáki Puky Károly kevésbé tudományos munkáját<sup>645</sup>) a legkorábbi

---

akadémikusokról: Tigyi József: Hol teremnek az akadémikusok? *Magyar Tudomány* CLXVI. évf. (2006) 3. sz. 344-355.

<sup>637</sup> Tóth 1886 22. valamint a pontos évszámot közölve: MTAt III. i.m. uo., illetőleg a tényt és az évet említve csupán: MIE XIV. i.m. uo., MÉL IV. i.m. uo., Zsoldos Ignác-Wikipédia i.m. uo.

<sup>638</sup> Tóth 1886 uo. Jogászakadémikus volt ekkor még: Stettner György, Szász Károly, Szlemenics Pál (Zsoldos korábbi professzora), Zádor György.

<sup>639</sup> MTAt III. i.m. uo., az adatot más forrás nem hozza.

<sup>640</sup> MTAt III. i.m. uo. közli a teljes címet, Tóth 1886 28. 'Birákról s bíraskodásról' alakban hozza a művet. A pontos bibliográfiai leírás: Zsoldos Ignác: *A bírákról s bíraskodásról általában*. In: *A Magyar Tudós Társaság Évkönyvei V. 1838-1840*. Buda, 1842. 353-375. Egyetemi Nyomda.

<sup>641</sup> Tóth 1886 24-25., 28., valamint 1842-es évszámmal említi a tényt Markó László: MTAt III. i.m. uo.

<sup>642</sup> Tóth 1886 25.

<sup>643</sup> Tóth 1886 47-48. Csupán rövidke adatként: Zsoldos Ignác-Wikipédia i.m. uo.

<sup>644</sup> Zsoldos Ignác: *A szolgabírói hivatal* I. Törvénykezési rész. II. Közrendtartási rész. Pápa, 1842. XVIII, 401; 528. Pápai Református Kollégium.

<sup>645</sup> Bizáki Puky Károly: *Politikai igazgatás, avagy a magyarországi tekintetes vármegyék politikai szerkesztéseinek és igazgatások módjainak, úgy nemkülönbön azon nemes megyék, melly politikai igazgató székek által, és miképpen való kormányoztatásoknak rövid leírása*. Pest, 1828. VI, 112. Trattner-Károlyi. Hasonló jellegű, helyi önkormányzatokról (megyekérdésről) szóló, néha hivatalos jelentés vagy magánjavaslat formáját öltő, de gyakrabban inkább történeti, vagy a politikai pamfletirodalomba sorolható hazai művek a reformkortól a Ferenc József-i korszakig: Egy nyomtatásban megjelent javaslat: Nyári Pál: *Javallat Pest megye*

magyar nyelvű tudományos igényű önkormányzati jogi tárgyú mű (amely számos közigazgatási jog különös részi kérdést feldolgoz, és e területek egy részén is első).

Zsoldos ezt a művet 1838 őszén kezdte el írni,<sup>646</sup> (egy megjegyzéséből tudjuk, hogy 1840. április 7-én a *Törvénykezési rész* 227. oldalát írta éppen).<sup>647</sup> E könyvének (is) köszönhetette a megelőlegezett jellegű akadémiai tagságot. A nagymonográfia négy esztendő alatt készült el. Ha a műfaji kérdéseket vizsgáljuk, a mű nem tankönyv,<sup>648</sup> hanem elméleti igényrel írt gyakorlati kézikönyv, melyet nem szántak oktatás céljára, mi több, Zsoldos maga nem tanított egyetemen soha.<sup>649</sup>

A művet két kötete osztja két, fundálásában önálló, de mégis összefüggő világra. A négy kiadást (1842,<sup>650</sup> 1844, 1861, 1866) is megért 'Törvénykezési rész' az *Előszóval* (VII-

---

*közigazgatási rendszere iránt.* Pest, 1840. IV, 140. Károlyi-Trattner. Egy szintén kinyomtatott hivatalos jelentés: (Sréter János): *Nógrád vármegye beligazgatása állapotjáról hivatalos jelentés. A második alispány által 1841-ik évi 3096. számú végzés következtében 1842-ik januarius 17-én tartatott közgyűlés alkalmával előterjesztetett.* Pest, 1842. II, 162. 1 mell. Heckenast. Elsőrangú forrásmunka: Palugyay Imre: *Megyerendszer hajdan és most. Törvénytörténet oklevelek és egyéb rokon kútők után I. Megyealkotmány. II. Megyehivatalok. III. Megye kiadási rendszer és megyestatisztika: tiszáninnen és tiszántúli megyék. IV. Megyestatisztika: dunáninnen és dunántúli megyék s szabad kerületek.* Pest, 1844-1848. XVI., (2) 224. (1); (2) 216.; IX., 198. 22+1 mell.; VIII., 311. 22+1 mell. Heckenast-Geibel. Szentkirályi Móric: *Eszmétöredékek a vármegyék rendezéséről.* Pest, 1867. 92. Budapesti Szemle. [AA]: *Magyar önkormányzat és birodalmi egység.* Pest, 1866. 115. Heckenast. Helyi önkormányzat... 1867 [AA]: *A köztörvényhatósági önkormányzat biztosításáról. A szabadság híveinek.* Pest, 1867. 102. Heckenast. [AA]: *Az új megyerendezés s még valami...* Pest, 1871. 51. Athenaeum. Későbbi tudományos értékelés a kérdésről: Rábel László: *A vármegye múltja és a jövő hivatása.* Sopron, 1914. 352. Szerző – Romwalter.

<sup>646</sup> Tóth 1886 26. Tóth Lőrinc a 24-28. lapokon foglalkozik a művel többségében a keletkezési körülményekre, a tartalom rövid vázolására, és a mű lakonikus értékelésére térve ki csupán. Hasonlóan rövid értékelés olvasható a „katedrán kívül” szerzők körében Zsoldosról és művéről: Szaniszló, 1977 I. 146-150. Szaniszló kifejezetten gyakorlati emberként ír róla. Annyiban mindenképpen téves a diagnózis, hogy elfelejt számot vetni a vizsgált szerző jogász akadémikusi voltával, és tudományos tevékenységével. Egyebekben a tartalomjegyzék visszaadásával a kötet rövid átnézetét adja.

<sup>647</sup> Zsoldos 1842 I. 227.

<sup>648</sup> A közigazgatás-tudomány művelése (már a *Policeywissenschaft* mint előzmény idején is) zömmel tankönyvek írásában manifesztálódott. Tény hazánkra nézvést is, hogy Karvasy 1843-as műve (közigazgatástant is tartalmazó munkája) tankönyv, Récsi 1854-1855-ös műve is annak lett szána, Kautz közigazgatástant is tartalmazó 1862-es munkája szintén tankönyv, ugyanakkor Grünwald 1876-ban két közigazgatási művet ír, melyek a Magyarhonban oly’ divatos politikai pamfletekkel mutatnak rokonságot. Boncz és Fésüs a kegyes hagyomány által 1876-hoz kötött művei is tankönyvek, de nemcsak az egyetemi, hanem a gyakorlati vizsgákra is felkészítenek. (Fésüs /példány hiányában vélhetően már/1868-ban, és példányokkal bizonyíthatóan 1874-ben is kiadott az 1876-ossal rokon közigazgatási munkát.) 1877-ben kisebb közigazgatási bíráskodást tárgyaló értekezéssel már jelentkezik Concha, de 1880-ban Grünwald is ír egy háromkötetes, gyakorlati használatra szánt közigazgatási jogszabálygyűjteményt (Boncz és Fésüs hasonló hozzá ebben). Kibédi Biasini Domokos 1881-es joghallgatók, szigorlati jelöltek, és tisztviselők használatára szánt munkája még átmenet az 1888-ban biztosabb vizeken evező Csiky Kálmán tankönyvéig. (Idáig és innen is érezhető a politika címet viselő /a hasonló nevű tárgy/ oktatására szánt, közigazgatástant is tartalmazó kötetek, és a közigazgatási jogot ismertetni szándékozó tankönyvek és gyakorlatinak szánt kézikönyvek, valamint az önálló közigazgatási tárgyakat kifejteni szándékozó monográfiák különbözősége.)

<sup>649</sup> „...[N]eki nem szándéka oktatni, professzoroskodni, az adott tanácsok senkit se köteleznek, csak azok használják, akik éppen akarják.” – fejt ki Zsoldos alapállását önnön könyvéről, *A szolgabírói hivatal*-ról Tóth akadémikus. Erre: Tóth 1886 26.

<sup>650</sup> Tóth tévesen 1840-et említ az első kiadás éveként: Tóth 1886 24. Ugyanígy tesz Szaniszló, eltérő tévedést követve el, mikor első kiadásban 1840-re, második kiadásban 1844-ben megjelentként veszi fel a művet. Vesz össze: Szaniszló 1977 I. 146.

XIV.) indul, a *Tartalomjegyzék* (XV-XVIII.) valamint a történeti bevezető (1-9.) után a szolgabíró<sup>651</sup> bíraskodási jellegű feladatait veszi sorra. Ide tartoznak első szakaszként a *Polgári keresetek* (10-181.), ugyanebben a szakaszban tárgyalja a szolgabíróságnak mellékes tagképpeni foglalatosságait (pl.: jelenlét a főítélőszék ítéletei végrehajtásánál; úriszéken való jelenlét; választottbíróági eljárás; határjárás; végrendeleti ügyek). A második szakaszt képezik az *Úrbéri tárgyak* (208-223.), azaz az úrbéri törvény szolgabírákra vonatkozó rendelkezései. A harmadik szakasz, az úgynevezett *Bűnhesztési*<sup>652</sup> *tárgyakbani eljárás* azaz mai szóval közigazgatási büntetőjogi (szabálysértési jogi) kérdések (224-266.). A negyedik szakasz a váltójogász Zsoldos szívének oly' kedves *Váltótörvénykezési feladatok* (267-280.). Az érdemi részeket az első kötetben innentől fogva törvénykezési irománypéldák (mai szóval: iratmintatár) követi, élén mottóként „*Nem példányok, csak példák.*” jelszóban megnyilvánuló igen elmés figyelmeztetéssel (azaz hogy kellő kritikával szükséges minden iratmintatárat kezelnünk, és hogy akár másként is lehet, vagy kell is az életben egyes helyzetekben eljárni); maga az iratmintatár a 283-398. lapokon van. A kötetet a 399-401. oldalakon található

<sup>651</sup> A szolgabíró (lat. *judex nobilium*, összevonva: *judlium*; ang. *noble judge*; ném. *Stuhlrichter*) a nemesi (majd a polgári) vármegye önkormányzatának előbb tisztán bíraskodási, utóbb elsősorban igazgatási funkciókat ellátó tisztviselője járási szinten a XIII. század (1268) és 1945 között. (A főszolgabíró, a *supremus judlium* megyei szinten felügyelte és irányította a községek ügyeit, számos ügyben akár döntési joga is volt.) Egyes korszakokban a járásokat alkotó kerületekben alszolgabíró (*vicejudlium*) is szolgált. Ezeket a személyeket a nemesek közül választották. 1849 és 1870 között a szolgabíró helyét császári hivatalnok töltötte be (járási biztos néven). Lásd általában: Pomogyi László: *Szolgabíró*. In: Pomogyi László (összeáll.): *Magyar alkotmány- és jogtörténeti kézikönyvtár*. Budapest, 2008. 1082-1083. Mérték. Barta László: A szolgabírói tisztség eredete és hatásköre. In: Barta László: *A községjegyzői intézmény története Magyarországon, tekintettel hazánk helyhatóságainak szervezésére I*. Budapest, 1882. 35-48. Szerző – Wilckens és Waidl. (Nagy részben Zsoldosra támaszkodik.) A korai korszakra: Béli Gábor: *A nemesek négy bírója. A szolgabírók működésének első korszaka 1268-1351*. Budapest-Pécs, 2009. 208. Dialóg Campus. Doktori értekezések a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán 1. A járási biztosra: Concha Győző: A municipális rendszer jelen állása Európában (1869). Concha Coll. I. 8-62. Az angol és német elnevezésekre: Koi Gyula: *Scholars and Community. Foreign Influences in Hungarian Administrative Sciences with Regard to Municipality*. In: *COFOLA 2012. The Conference Proceedings*. [Compact Disc]. (Ed.: Vojtech Vomacka). Brno, 2012. Masaryk University Faculty of Law. Erre ld. a 425. lapon írtakat

<sup>652</sup> Tóth szerint a „bűnhesztés” elnevezés hibás és szokatlan. A *Közrendtartási rész* 191. lap 2. lábjegyzetéből derül ki, hogy Zsoldos ezt a szót a „*criminalis*” kifejezés magyarításaként használja. A *Törvénykezési rész*-ben (224. oldal) is olvasható, hogy a bűnhesztési eljárás a „*procedura criminalis*” szókapcsolattal azonos. Ugyanakkor világosan kell látni, hogy a korszakban a magyar jogi műnyelv (szaknyelv), de különösen a közigazgatási jog nyelve messze nem volt kialakultnak tekinthető. Tóth 1886 27. Továbbá: Mészöly Gedeon: Zsoldos Ignác jogi műszavai. (Emlék Szily Kálmánnak). Budapest, 1918. Mészöly életművének részletesebb tanulmányozása során jutott tudomásunkra három, Zsoldossal kapcsolatos kéziratnak a Magyar Tudományos Akadémia Könyvtára számára 1915-ben történt ajándékozás ténye. Eszerint Koller Sándorné úrnő az alábbi Zsoldos kéziratokat ajándékozta az Akadémiának: Zsoldos Ignác: *Egy elhunytak levelei*. Zsoldos Ignác: *Töredékek magam és kortársaimnak életéből*. Továbbá: *Adalékok Zsoldos Ignác élettöredékeihez*. A fentebbi tényekre forrás: A Magyar Tudományos Akadémia Könyvtára az 1915-1917. évben. *Magyar Könyvszemle* LIII. évf. (1919) 1-4. sz. 145-149. (Különösen lásd: 146.). <http://epa.oszk.hu/00000/00021/00171/pdf/139-157.pdf>

irománypélda tartalomjegyzék zárja.<sup>653</sup> Ez a kötet bennünket kevésbé, zömmel csak a történeti rész vonatkozásában érdekel. Az azonban világos, hogy a szolgabíró számos feladata közül a bíró tevékenységet (döntést, peres eljárást) kívánóak (mai szóval): a szolgabíróra tartozó polgári eljárás, szabálysértési eljárás, úrbéri ügyek, és váltóügyek foglalatja a könyv első része.

A 'Közrendtartási rész' címet viselő második kötet az elsőnél is terjedelmesebb, 528 oldalt foglal magában, azaz a 947 oldalas<sup>654</sup> összterjedelem 55,7%-a, nagyobb fele található itt. A közrendtartási rész kifejezés már előzetesen is magyarázatra szorul, mivel a ma emberének nem mond valami sokat. A jelentést illetően Zsoldos eligazít bennünket: „Ami már a szolgabírói hivatalnak valóságos feladatait, vagyis ennek körét illeti: ez (A.) törvénykezési (*juridica*) és (B.) közrendtartási (*politica*) tárgyakra terjedvén: próbáljuk mindkét rendbelieket külön-külön; jelesen az elsőt ezen első, a másodikat egy második kötetben fejtegetni.”<sup>655</sup> Megjegyzésre méltó, hogy mindezen külön ágak, más, fejlettebb alkotmányú nemzeteknél, megannyi külön szak' embereire bízva lévén, azt – mit a jó rend és a dolgok gyorsabb menetele megkíván – hogy tudniillik a *politicum* a *juridicum*tól elválasztassék, - nálunk is annál inkább kell óhajtani; mivelhogy a dolgok mostani állása szerint, a törvénykezési tárgyoknak a politicumok által való elnyomatását, nem lehet szomorúság nélkül tapasztalni.”<sup>656</sup> Azaz itt a közrendtartás a politikát, maibb szóval a (tágabb értelemben vett) közigazgatást jelenti.

A közrendtartási rész fentiekben idézett elején a szerző az alábbiakban ad számot a főbb pontokat illetően. A kötet négy nagyobb részre osztható a szolgabírák szinte

<sup>653</sup> Tóth tévesen említi az első kötet kollációját: „Egyik kötet, az első, 427 lapon a törvénykezési részt foglalja magában, melyből a 77 irománypélda 115 lapot foglal el.” Az első kötet 18 oldal előzményt és 401 oldal lényegi kifejtést foglal magában, ez eleve „csupán” 419 oldal. A többi megállapítás azonban helytálló.

<sup>654</sup> A magyar közigazgatási jog irodalmán (a monográfiákon és tankönyveken) végigtekintve látható, hogy ez a terjedelem nagynak számít. A legterjedelmesebb hazai köteteket felsorolva: Récsi négy kötetes kézikönyve 1854-1855-ből 1542 oldal. Kmety közigazgatási-és pénzügyi jogi tankönyvének legterjedelmesebb, 1911-es hatodik kiadása 1477 oldal. A Berényi-Szamel-féle *Államigazgatási jog általános rész* legterjedelmesebb *editio*ja az 1984. évi harmadik kiadás, 867 oldal, míg a különös részből a pálmát az 1972. évi első kiadás viszi 392 oldallal. (Illetve, ha az ELTE ÁJK 1989 utáni tankönyveit e tankönyvcsalád továbbéléseként értékeljük, akkor az általános részből a 2005. évi hatodik kiadás 639 oldal, a különös részből az 1999. évi első kiadás 459 oldal (mindkettő közel 15 szerzővel). A Patyi András által szerkesztett 2007-es győri közigazgatási eljárásjogot tárgyaló tankönyv 726 oldal (hat szerző) *A közigazgatási jog nagy kézikönyve* 2008-ból Kilényi Géza szerkesztésében 1832 oldal, de kilenc szerzője van. Egy 2011-ben megjelent kutatászáró nagymonográfia (*Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban*) Balázs István, Gajduscheck György, Koi Gyula, valamint Szamel Katalin szerkesztésében 970 oldal terjedelmű (tizenöt szerző).

<sup>655</sup> Zsoldos 1842 I. 9. A közrendtartási részre zárójelben a politika szót használja: Zsoldos 1842 II. 6. is.

<sup>656</sup> Zsoldos 1842 I. 9. 1. lábjegyzet (Zsoldos a lábjegyzeteket annyi csillaggal jelölte, amennyi sorszám szerint éppen szükséges volt: az elsőt egy csillaggal, a másodikat kettővel stb.).

felleltározhatatlan<sup>657</sup> feladatait illetően (ezek tehát a csomópontok): 1. Törvény vagy törvénnyé vált szokás által a szolgabíróra bízott feladatok; 2. Megyei végzések, meghagyások, utasítások által meghatározott feladatok, ezeket nevezi Zsoldos közigazgatási (*administrativa*) feladatoknak, melyek által általános kiküldetést [felhatalmazást-K.Gy.] nyer a szolgabíró; 3. Különös kiküldetés [felhatalmazás] alapján teljesítendő feladatok; 4. Azok az eljárások, melyek a szolgabírói hivatalhoz ugyan nem kapcsolódó feladatok törvényes természetüknél fogva, de az országos gyakorlat a szolgabírók feladatává teszi azokat.<sup>658</sup> Fontos, hogy a második kötetben az egyes feladatok mintegy lexikonszerűen, ábécérendben tárgyaltnak (tehát az egymásutániség előnyben részesítése az egymásból következéssel szemben, ez részben a feladatok nagy számából is ered).<sup>659</sup>

A feladatok számossága annak köszönhető, hogy ekkoriban a magyar központi igazgatás (államigazgatás) hiányos szabályozottsága miatt számtalan kérdésben a helyi önkormányzati szint, a helyi igazgatás látta el az állami feladatok jó részét.<sup>660</sup> Mivel a központi igazgatást Bécs képviselte, a magyarság helyi igazgatás iránti ragaszkodása annak helyi voltából sarjadó nemzeti voltával magyarázható.

Nézzük, hogy mely helyeken találhatjuk meg a konkrét műben külföldi hatás nyomait. Előre kell azonban bocsátani, hogy ez a munka egy hazai jogintézmény feldolgozása, azaz nem olyasféle tematika, ahol nagyobb számú külföldi hatás megjelenését remélhetnénk. A dolgot nehezíti, hogy a mű korai alkotás, 1842-es, és ilyen értelemben megelőzi az osztrák Stubenrauch (1851), a német Lorenz von Stein (1865-1884) és a francia Vivien (1845) fő műveit is, az amerikai Wilson (1887) vagy Goodnow (1893) munkáinak megjelenéséről már nem is beszélve. Tehát a külföldi példákra való támaszkodás lehetősége igen szűkös.

Azt, hogy Zsoldos tanultságát a német kultúrkörben (*Kulturkreis*) csiszolta, már az első kötet, a *Törvénykezési rész*, azaz a bíráskodással foglalkozó könyv 1. §-ában nyilvánvaló lesz, mikor a helytállás példájaként Friedrich Schiller *Wallenstein* című drámai költeményéből idéz.<sup>661</sup> Szintén csak általános, azonban ezen belül közigazgatástörténeti vonatkozású külföldi

<sup>657</sup> „A szolgabírói hivatal közrendtartási (*politikai*) feladatait, melyek egymással össze nem függő csoportozatot képeznek, tökéletes rendszerre vonni, csaknem lehetetlen.” Zsoldos 1842 I. 9. Idézi még részlegesen ezt a passzust: Tóth 1886 27., valamint Barta 1882 36.

<sup>658</sup> Zsoldos 1842 I. 9.

<sup>659</sup> A tételre: „[K]evés dolgot szabályoztak központi előírásokkal, a helyi igazgatás ugyanis túlnyomórészt az autonóm vármegyék kezében volt.” Jakab 2010 32. Ez volt tehát a feladatok *prolifrációjának* oka.

<sup>660</sup> E kérdésről már az 1563. évi LI. tc. is rendelkezett, illetve az 1729. évi XXXI. tc. is, lásd: Zsoldos 1842 II. 226. 1. lábjegyzet.

<sup>661</sup> „Im Felde, da ist der Mann noch was werth,  
Da wird das Herz noch gewogen.  
Da tritt kein Anderer für ihn ein,  
Auf sich selber steht er da ganz allein.”

hatásként említhető, hogy a szolgabírói hivatal kezdeteinek feltárása során az egész (római rítusú) keresztény Európa számára példát adó frankok említése során idéz egy forrásművet, mely az Európára (és ezen belül a német nyelvterületre) tett osztrák hatásokról szól.<sup>662</sup>

Más helyen a szolgabírói poszt egy olyan fogyatékoságára mutat rá, mely szerint a tanúbizonyságot tételt illetően vonakodni látszó nemesek esetében az eskető parancsolatok (*mandata compulsoria*), nem nemesek esetében az alispáni meghagyólevelek (*commissio*) a szokásosak. Ilyesféle leveleket a szolgabíró ne adjon ki, mert nem teljesítés esetén ezeket kikényszeríteni nem tudja, nem volt a korban olyan törvény mely alapján az ilyen személyekre büntetést lehetett volna kiszabni. Ellenben az alispáni parancsolat iránt nem engedelmeskedőket nemcsak meg lehet, hanem egyenesen meg kell büntetni (*irremissibiliter*). Ezzel kapcsolatban idézi II. József egy afféle *bonmot*-nak szánt élcét: „*Der Herr Stuhlrichter soll gehen; denn geht er nicht, so wird man ihn gehen machen.*”<sup>663</sup> Azaz „A szolgabíró úrnak mennie kell, mert ha nem megy, mi megyünk érte.”

A korszakban a büntetőeljárásra (melyet Zsoldos zavaróan bűnhesztési eljárásnak */procedura criminalis/* nevez) -kevés kivételtől eltekintve- a szolgabírói hivatalra tartozott. Tudományos háttérként egész arzenálját idézi a korban haladónak tekintett büntetőjogi (és törvényhozásban területén tevékenykedő elméleti) külhoni tudósoknak. Beccaria művét nem nevezi meg címmel, de említi Császár Ferenc 1834-es zágrábi magyar nyelvű fordítását, Filangieri *La Scienza della legislazione* című olasz munkájának címét is felsorolja, megemlítve, hogy németre Link, franciára Benjamin Constant fordította le. Szintén a törvényhozással kapcsolatosan ír Bentham művének egy német fordításáról (*Grundsätze der Civ. und Crim. Gesetzgebung*) –ez feltehetően az Étienne Dumont által szerkesztett három kötetes, angolul nem, csak franciául megjelent 1802-es *Traité de législation civil et pénal* német fordítása vagy kivonata lehet (Hepp 1839-ben készítette). Kiemelendő még a felsorolásból Mittermaier egy összehasonlító büntető eljárásjogi műve (*Das Deutsche Strafverfahren in der Fortbildung durch Gerichts-Gebrauch, und Particular-Gesetzbücher, und in genauer Vergleichung dem englischen und französischen Straf-Prozesse* 1839-1840-ből.<sup>664</sup> Mindez jelzi Zsoldos széleskörű szakirodalmi ismereteit, ugyanakkor nyilvánvaló, hogy erős német és franciatudása mellett az angol munkákat német közvetítés által ismerte.

---

A mű első kiadása 1800-ban jelent meg. Az idézetet lásd: Zsoldos 1842a I. 1. 3. lábjegyzet.

<sup>662</sup> Schneller, Franz Julius Borgias: *Österreichs Einfluss auf Deutschland (!) und Europa I.-II.* s.l., 1828-1829. 398.; 275. s.n.

<sup>663</sup> Zsoldos 1842a I. 69. főszöveg és 1. lábjegyzet.

<sup>664</sup> Zsoldos 1842a I. 224. főszöveg 1. lábjegyzet (mely a 224-225. lapokon található.)

Érzékelhető, hogy egyes magyar jogi fogalmak esetében megadja a német párhuzamot, amennyiben az a bevett (a latinnal szemben, amelyet szintén minden esetben megad). Ilyen német számviteli és váltójogi, azaz kereskedelmi jogi szakkifejezések: kereskedőkönyv-kivonati perek (*auszugalis*);<sup>665</sup> váltóbeli letétel (*Deponirung*)<sup>666</sup>; váltótörvényszéki végzés (*Bescheid*)<sup>667</sup>; váltó hátirati hézag (*Lücke*)<sup>668</sup> – ahová utólag lehet akár hamis adatot is betoldani, s ezért kerülendő.

A második kötet, a *Közrendtartási rész* is szolgál tanulságokkal. Az útlevelüggyel kapcsolatban a szerző rámutat arra a tényre, hogy Európában, -mi több- a művelt világ egészében –Észak-Amerikát [az Észak-Amerikai Egyesült Államokat] kivéve- itt, Magyarországon lehet legszabadabban utazni, és ezt mintegy 'becsület' gyanánt fogja fel. (Arról van szó, hogy Magyarországon országon belül soha nem kellett útlevel, hanem csak külföldi országokba. Zsoldos két fontos tényezőre mutat rá: szerinte közismert ('tisztelt') személyektől (itt Liszt Ferencet említi többek között) útlevelet kérni kíméletlenség, míg esetleg a nevüket bitorló csalóktól egyenesen kötelesség.<sup>669</sup> Ez a fajta különbségtétel mai szemmel diszkriminatív, és nem túl igazságos. A határőrizeti szervek dolgozói akkor járnak el helyesen nézetem szerint, hogyha mindenki utazásra jogosító személyi okmányait ellenőrzik. A példát csak az USA-val vont párhuzam miatt említettük.

A húsmérési illeték tárgyalása körében inkább csak érdekességképpen jegyezzük meg (lévén, hogy a mű nem közigazgatási, avagy jogi tárgyú mű), hogy a húsárszabás vonatkozásában idézi Thäer sok kötetes német nyelvű szakkönyvét, mely szerint a roastbeef és az ökörhús a legértékesebb.<sup>670</sup> Itt Zsoldos csak arra utal, hogy a különféle húsfajták ára különböző, és nem biztos, hogy szükséges ezek árát állami beavatkozással relatíve magasan tartani (a korszakban ez történt ugyanis). Utal még a tökehússal kapcsolatos minőségi kifogásokra a korszakból – az ilyen problémák szintén a közigazgatás beavatkozását kívánják meg.<sup>671</sup>

<sup>665</sup> Zsoldos 1842a I. 150. 2. lábjegyzet.

<sup>666</sup> Zsoldos 1842a I. 272.

<sup>667</sup> Zsoldos 1842a I. 274.

<sup>668</sup> Zsoldos 1842a I. 273.

<sup>669</sup> Zsoldos 1842a II. 98. 2. lábjegyzet.

<sup>670</sup> Zsoldos 1842a II. 123. 2. lábjegyzet.

<sup>671</sup> A nyers hús eltarthatóságával kapcsolatos problémákat a fagyasztási technikák kidolgozása oldotta meg. A kérdés történetére (az ilyesfajta áruk kereskedelmére tekintettel is) lásd: Critchell, James Toubridge-Raymond, Joseph: *A History of the Frozen Meat Trade. An Account of the Development and Present Day Methods of Preparation, Transport, and Marketing of Frozen and Chilled Meats*. London, 1912. XVIII, 442. Constable & Company Ltd.



A malomfej-letétellel kapcsolatos közigazgatási feladatok esetében érdekes megfigyelni, hogy számos szakkifejezést a szerző németül ad meg, feltehetőleg a nyelvújítás időbeli közelsége miatt még a német *terminus technicusok* voltak divatban.<sup>672</sup>

Fontosabb kérdés a rendőrség, hiszen a rendészeti igazgatás történetileg mintegy bölcsője a szakigazgatásoknak. Zsoldos Ignác ekképpen vázolja a rendőrség szerepét: „Rend magában fenn nem tartódik; annak fenn kell tartatni. Kik a rend fenntartásában felvigyáznak, s a rendbontókat –törvény szabta büntetéseik elvétele végett- bejelentik: rendőröknek neveztetnek. A rendőrség tehát minden jól rendezett polgárzatok egyik fő kelléke; s van is minden művelt országban, csak hogy egyikben „constabler”, „gens d’armes”, „békebíró”, „csendőr”, „esküdt”; máshol más nevek alatt.”<sup>673</sup> E körben csupán az angol és a francia szakszavak említésének jelentőségére hívjuk fel a figyelmet.

Szintén a rendőrség körében említi Zsoldos a mezei rendőrséget (*Feldpolizei*) – itt a német kifejezés alkalmazására hívjuk fel a figyelmet (korábban szóltunk arról, hogy Zsoldos mezei rendőrségről írott művének egy címlapvariánsában a kötet német címfordítása is ott van). E körben kifejti, hogy a mezei örök tevékenysége akkor lesz valóban mezei rendőri tevékenység, ha a bűnelkövetők ellen nemcsak dolgokat, hanem személyeket is oltalmazhatnak majd.<sup>674</sup>

A rendőrségről szólva, a szolgabíró feladatai között említi meg az utcákon való rendtartás,<sup>675</sup> azaz az utcai rendőrködés (*Gassenpolizey*), mai magyarsággal utcai (rendőri) járőrözés szükségességét, hiszen a szolgabíró még a vérhatalommal bíró uradalmakban elkövetett bűncselekmények, és az egyszerű bűncselekmények esetében is bír hatáskörrel.<sup>676</sup>

A tűzrendészet körében a közismert tény említésekor szokásos magabiztossággal hivatkozik az USA egy példájára, mikor is a tűzrendészet körében a tűz elharapózását házsorok puskaporral történt felrobbantásával akadályozták meg.<sup>677</sup> (Valószínűsíthetően az 1824-es bostoni tűzvészre céloz Zsoldos.)<sup>678</sup>

<sup>672</sup> Ilyen kifejezések az említés sorrendjében: malomfej (*Mühlkopf*, *Hauptschwelle*, *Fachbaum*); melyezet (*Vorbettung*); zsilip (*Gerinne*); száraz eset (*die nutzbare Gefälle*); nyomóvíz (*Druckwasser*); alulcsapó (*unterschlägtig*); felülcsapó (*oberschlägtig*); zúgó (*Wehre*); felhúzó táblák (*Schützen*); szabad zúgó (*Überfallwehre*). Lásd: Zsoldos 1842a II. 150.

<sup>673</sup> Zsoldos 1842a II. 187.

<sup>674</sup> Zsoldos 1842a II. 188. 1. lábjegyzet.

<sup>675</sup> Zsoldos 1842a II. 191.

<sup>676</sup> Zsoldos 1842a II. 191. 2. lábjegyzet.

<sup>677</sup> Zsoldos 1842a II. 202. 2. lábjegyzet.

<sup>678</sup> A beazonosításhoz lásd: Horrigan, John: Great American Fires of the 19<sup>th</sup> century. Lecture and slide show. s.l., [2012], s.n. <http://www.historylecture.org/greatfires.html>

Az ügyek Zsoldos szerint „[...]oly tétel (!), azaz *thema*, melyről vastag könyvek íratnak.”<sup>679</sup> Az ügyekkel kapcsolatosan Zsoldos idéz a német műszaki szakirodalomból útépítéssel kapcsolatos munkákat (Wedeké, Weis és Wiebeking három művét).<sup>680</sup> Ugyanakkor számos német műszaki szakkifejezést is ismertet.<sup>681</sup> A magyar műszaki emberek figyelmébe ajánlja az általa ismertetett bajorországi útkészítési rendszert, mely anyag-és pénztakarékos, a kijavítás mindennapos, és számos útigazító serénykedik, akik minél kevesebb *materialét* használnak fel...<sup>682</sup>

Visszatekinthet-e Zsoldos ezen munkája valamilyen külföldi előképre? A maga konkrétságában a korszakban olyasféle munkát, amely egy jogintézményt lexikonszerűen dolgoz fel (feladatait csokorba gyűjtve), nem tudunk. Felmerül az a kérdés is, hogy a későbbi korszakokban mennyiben foglalkoztak az időben őt követő szerzők Zsoldos munkájával, és mennyiben hivatkoztak fő művére. A két felvetés annyiban együttesen válaszolható meg, hogy a négy évtizeddel később született Concha, akinek aktív működését azonban Zsoldos még megérte, foglalkozik a *Szolgabírói hivatal* külföldi szellemi forrásvidékeinek kérdésével. „Németországban Mohl Róbert [Robert von Mohl] ’*Die Polizeiwissenschaft*’ 1832-től 1866-ig 3 kiadást megért nagy munkájában ennek az iránynak [közrendészet] utolsó, nagy képviselője. Hazánkban 1842-ben hason szellemben írta a nemes érzésű, világos, rendszeres gondolkozású Zsoldos Ignác nagy részben ugyan tételes jogi jellegű „*Szolgabírói hivatal*”-ának második kötetét „*Közrendtartási rész*” neve alatt.” (Hasonlóan Mohl hatását látja Karvasy *Politikájában* is.)<sup>683</sup> Concha nyomán Szamel Lajos Karvasyval együtt úgy említi Zsoldost, mint Mohl nyomán megjelent munkák szerzőit.<sup>684</sup> Mohl *Polizeiwissenschaft*-ja lehetett Zsoldos forrása, hiszen már 1832-ben megjelent.<sup>685</sup> Azonban közvetlen idézésével Zsoldosnál nem találkozunk, és Zsoldos ezen munkája nem nevezhető rendészeti irányultságúnak.

Zsoldos kétkötetes monográfiáját méltatja az 1945 előtti (Magyart kivéve) egyetlen közigazgatás-tudósunk, aki foglalkozott a hazai közigazgatás-tudomány történetével. Ereky

<sup>679</sup> Zsoldos 1842a II. 250.

<sup>680</sup> Zsoldos 1842a II. 250. 3. lábjegyzet.

<sup>681</sup> Ilyen kifejezések az említés sorrendjében: békasó [a kavics (kvarckavics) népies neve] (*Kiesel*); védkövek (*Leistensteine-banquettes*); kövezettrákók (*pflasterozók*); fél látnyi vastagságú zúzott terméskő (*Erste Bedeckung*); köfalazat (*Futtermauer*); apró kövecs (*Schotter*); kövecses út (*Schotterstrasse*); kövezett út (*Bruchsteinstrasse*); zúzott kövecs út (*Schlegelstein Strasse*). Lásd: Zsoldos 1842a II. 251., 253., 253. 3. lábjegyzet, 263.

<sup>682</sup> Zsoldos 1842a II. 265.

<sup>683</sup> Concha Győző: *Politika I. Alkotmánytan. II.1. (Második kötet első fele) Közigazgatástan*. Budapest, [I.] 1895<sup>3</sup>, 1907<sup>4</sup>. XII, 619; [II.] 1905<sup>3</sup>. VII, 447. Grill Károly. Az idézett részletre lásd a II. kötet 238. oldalát.

<sup>684</sup> Szamel L. 1977 36. főszöveg és 2. lábjegyzet.

<sup>685</sup> Mohlnak magyar nyelven is megjelent enciklopédikus műve a korabeli államtudományokról. A közigazgatási jog kifejezést Löw Tóbiás magyar fordítása ’kormányzati jog’ alakban adja vissza. igazságügyi, rendészeti, hadügyi, külügyi és pénzügyi igazgatást tárgyal. Ld.: Mohl 1866c 169-205.

Istvánról van szó, aki kisebb kiadványt szentelt a modern magyar közigazgatás kialakulásának.<sup>686</sup> Ezt a forrást Zsoldos munkásságára vonatkozóan az eddigi kutatás nem ismertette. Zsoldos munkájának rendészeti vonatkozásait veszi vizsgálat alá. Ereky előzetesen kifejti, hogy Magyarországon volt politikai rendészet („magas rendészet”) működése azonban a magyar alkotmányba ütközött. Azaz *de facto* létezett, *de jure* nem. Ezzel ellentétben *de jure* is beszélhetünk a vármegyékben a XIX. század első felében jóléti és biztonsági rendészetről. E vonatkozásban nevezi feltétlenül hiteles forrásmunkának Zsoldos *Szolgabírói hivatal* című munkáját.<sup>687</sup> Ereky munkájából derül ki, hogy Zsoldos könyvét Deák Ferencnek ajánlotta.<sup>688</sup> A továbbiakban csak a főbb tematikákra utalunk, melynek körében Ereky hivatkozik Zsoldosra. Ereky jelzi, hogy Zsoldosnál a népnevelés zömmel a bűncselekmények megakadályozására való törekvést jelentette. Fontos Zsoldos azon gondolatát aláhúzni, hogy a szolgabíró egész járásának atyja, és közérdekből –törvényi felhatalmazás nélkül is- hatáskörét kiterjesztheti.<sup>689</sup> „Egyszerűen akarja azt, amit a gondjaira bízott nép java, a közérdek követel, és akkor hatásköre is van.”

Egyszerűen akarja azt, amit a gondjaira bízott nép java, a közérdek követel, és akkor hatásköre is van – fogalmazza meg a konklúziót Ereky. Fontosnak tartja Zsoldos esetében azt, hogy a népnevelés vonatkozásában praktikus gyakorlati tanácsokat ad (a két nembeli gyermekek egymástól elkülönítése, legalább két világos, tágas, esztétikus tanterem legyen az iskolában, évi három hónapnál hosszabb iskolai szünet ne legyen, az oskolatanítói hivatalra csak olyat alkalmazzanak, aki az illetékes egyház felsőbbbsége által kiállított hiteles oklevelet tud alkalmasságáról felmutatni stb.). Ereky rámutat arra, hogy (a nevelés ügyéről is komoly szakmunkákat író) Zsoldos a tanítói és a jegyzői hivatal között párhuzamot von, lévén, hogy mindkettő egész embert kíván.<sup>690</sup> Ugyanakkor kiemeli, hogy a tanítói hivatal ne a jegyző lássa el. A mai szóval közszolgálati etika körébe tartozó kérdések közül Ereky (az itt közölt szemelvénytöveget rövidítetten idézve) utal Zsoldos alábbi nézetére: „Emeli a tanítói hivatal becsét – és így a reá vállalkozók számát neveli – az is, ha a tanító – mint tisztességes helyzetbeli

<sup>686</sup> Ereky 1942 1-65.

<sup>687</sup> A Zsoldos művére vonatkozó részek: Ereky 1942 30-41.

<sup>688</sup> Ereky 1942 30., a Zsoldos Ignác-i műben erre utalást nem látunk, bár az általunk használt példányból hiányzik az előszó.

<sup>689</sup> Ereky 1942 31.

<sup>690</sup> Ereky 1942 31-32. Érdemes e vonatkozásban utalnunk, hogy Zsoldos a neveléstan kérdéseivel is foglalkozott, munkáit jegyzi a magyar neveléstörténet és pedagógia. Megjegyezném, hogy *Életpálya* (1838) című munkájában a csecsemőkortól a felnőttkorig követi végig a nevelés folyamatát, illetve azt, hogy milyen élethelyzetben mit tanácsos tenni. Ezen esetek ismertetése során a „lehető legrosszabb” verziókra is figyelemmel van, mindez igen sötét és pesszimizisztikussá teszi ezen munkáját. A sokat tapasztalt bölcs ember tapasztalatai kapnak teret, aki mindig a legrosszabbra készül, és örül, ha az élet jobbat ad. A mű adatai: Zsoldos Ignác: *Életpálya*. Pápa, 1838. XIX., 295. Református Főiskola-Szilády Károly.

köztisztviselő (!) – illő becsben tartatik, s illető bánásmódban részesítetik. És így vele illően bánván, a szolgabíró is, holmi helytelen kendezősek, nyilvános leszamarazások, sőt megköötztetések (!) elmaradnak.”<sup>691</sup> Gogol és Balzac tollára valóan kínos helyzetek olvashatóak ki e sorokból, amelyek egyben arra is mutatnak, hogy a közszolgálati *kollegialitás* nem volt éppen mindenki számára nyilvánvaló bő másfél évszázaddal ezelőtt.

Erekly aláhúzza azt is, hogy Zsoldos a népnevelés és a jóléti rendészet vonatkozásában (pl.: árvaügy, egészségügy, jóléti kérdések: cigányügy, koldusügy stb.) leír a szolgabírói hivatás vonatkozásában, az gyakran nem bír jogszabályi alappal (a gyakorlati szakember tanácsadása, példamutatása a kollégák számára), ugyanakkor meglátásom szerint Zsoldos *attitűdjében* van valamiféle nagyfokú jóindulat a világ iránt.<sup>692</sup>

Erekly ugyanakkor leszűri Zsoldos írása alapján, hogy a rendészeti jellegű kihágásokat megállapító törvények nem voltak,<sup>693</sup> a törvényhatóságok a főkormányshékek rendeleteit vagy végrehajtották, vagy nem hajtották végre. Azaz a szolgabíró járásának atyjaként járt el, nem mindig és mindenkor a törvények szerint, hanem (jó esetben) a közérdek alapján, legjobb belátása szerint (mondhatnánk: szolgabírói szabad belátás alapján) járt el.<sup>694</sup> Erekly szerint a helyi igazgatás ezen atyáskodó szellemén azért sem akadhatunk fenn, hiszen William Blackstone a XVIII. században úgy fogta fel az angol rendészetet, mint az angol királyság házirendjét, melynek uralma alatt az alattvalók egy jól kormányzott családként élnek.<sup>695</sup> (Ez a külföldi párhuzam esetének szép példája.) Ez a szemlélet nézetem szerint teljességgel tetten érhető volt még az 1920-1930-as évek angol arisztokráciájának gondolkodásmódjában (Meldrum-szindróma). Más kérdés, hogy Magyarország esetében Erekly az 1830-1848-as

<sup>691</sup> Zsoldos 1842 II. 183. Érdemes egy *passzussal* tovább olvasnunk: „És így ha az egyházi-, templom-, *curator*-, bíró- vagy bármi más uraimékkal netalán nem dőzsölvén, rajta minden ok nélkül akarnának kiadni, szintűgy pártfogoltassék, hivatalából netaláni önkéntes kitétel, sőt erőszakos kivettetés esetében pedig – addig, míg az illető egyházi többség a dolgot megvizsgálván, bíróilag el nem intézi – a szolgabíró által szintűgy visszahelyeztetessék: mint maga rendén van, hogy ügyetlen tanítónak, bár különben legjobb embernek, egész nemzedékeket elrontani a szolgabíró éppen ne engedjen.” Ebben a *textusban* két esetkör van jelen: a visszahúzódnóbb, nem az élet hívságainak élő tanító csak azért ne kerüljön ki a közszolgálatból, mert a léhább szemléletű környezet emiatt nem fogadja be. Ugyanakkor az (/alsó fokú/ oktatásra) alkalmatlan (bár az élet minden területén amúgy kifogástalan) személy *didaktikai* hiányosságok miatt ne tegye tönkre a fiatal életet azzal, hogy a közszolgálat népoktatási ágában marad.

<sup>692</sup> Erekly 1942 32.

<sup>693</sup> Erekly 1942 32-33.

<sup>694</sup> Erekly 1942 33.

<sup>695</sup> Erekly 1942 32-33.

nagy alkotmányos reformjainak tulajdonítja<sup>696</sup> a rendészet vonatkozásában e szemlélet megszűnését (mely basáskodó egyéniségűek kezében áldás helyett átokká lehet).<sup>697</sup>

Ereký bőven foglalkozik még A magyar ezredekhez sorozandó újoncokból fölállított segedelemről szóló 1830. évi VII. tc.-kel, amelyet maga Zsoldos is dicsér.<sup>698</sup> Itt a katonai 20 év (!) szolgálati idő 10 évre szállítatott le, megszűnt az örökös katonarabság, amely a magyar ifjakat nagyobb részben osztrák tisztek alatt, idegen földön létre kényszerítette. Ugyanakkor az erőszakos toborzás (katonafogás, „kötéllal fogás”) helyett bevezette a sorshúzást (azon katonakorú férfiak számára, akik nem vállalták önként a katonaságot. Zsoldos Ereký megfogalmazásában „az ő kedves, régies zamatú stílusában” itt is egyszerre humanista és gyakorlatias stílusában számos praktikus tanácsot ad szolgabíró társainak (rövid, biztató beszédet kell mondani az ifjúságnak, mivel *predikatív* stílusú szónoklatot mégsem tarthat).<sup>699</sup> Igen figyelemreméltó, hogy miként ír Ereký erről a részről, az 1868 óta jogegyenlőség alapján zajló katonai szolgálat elvi alapjáról kiindulva: „...[A]z egész hadügyi közigazgatás a jogegyenlőségen felépülő modern állam szellemében, szigorúan törvényes formák közt megy végbe. Épp ezért, akik a mai idők hadügyi közigazgatását ismerve, olvassák Zsoldos Ignác *Szolgabírói hivatalát* – úgy érzik, mintha egy rég eltemetett egzotikus világban járnának, amely egészen más, mint a mi világunk.”<sup>700</sup>

Hasonló gondolatokat fogalmaz meg Ereký a pénzügyi igazgatás vonatkozásában, ahol Zsoldos még az 1715-ös szabályozáson alapuló községi pénztárvizsgálat szabályairól ír, mely 1848-ban változott csak meg. Ennek alapján a szolgabíró írta össze a háziadó és a hadiadó alanyait. A jobbágyság esetében mindent össze kellett írni, amiből jövedelemre tehetett szert, így fiait és leányait is. Ez a férjhez menendő lányok esetében azokat az időket idézték „amelyekben az adózó nőszemélyek részéről borzasztó tartozások voltak divatban”, azaz ahogy Ereký helyesen rámutat, Zsoldos itt a *ius primae noctis*-ra gondol, Zsoldos tanácsolja is, hogy a szolgabírók a férjhez menendő lányokat a jobbágyság ilyen érzékenysége miatt ne írják össze.<sup>701</sup>

<sup>696</sup> Ereký rámutat, hogy ellentétben áll ez a más országok példáival, ahol ez a változás forradalmi úton zajlott. Igaz, hogy az uralkodók a legtöbb államban a rendi alkotmányokat új típusú alkotmányokkal váltották fel. Nálunk ez a történeti alkotmány keretei között ment végbe. Lásd: Ereký 1942 33-34.

<sup>697</sup> Ereký 1942 33.

<sup>698</sup> Zsoldos 1842 II. 80-92.

<sup>699</sup> Ereký 1942 36.

<sup>700</sup> Ereký 1942 38.

<sup>701</sup> Ereký 1942 39.

Ereký így zárja le a Zsoldost idéző sorokat: „...[A]z eddigiekből is világosan kitűnik, hogy mekkora ég és föld különbség van a mai idők és a rendi világ pénzügyi közigazgatása között.”<sup>702</sup>

#### IV.2.3.A mezei rendőrségről írott munkái

*A mezei rendőrség főbb szabályai*, vagy *Olvasó könyvecske*, *A mezei rendőrség főbb szabályai* című népszerűsítő,<sup>703</sup> felkészülést segítő rövidke törvénytárgyú magyarázata, törvénytárgyú füzetek magyarul<sup>704</sup>, illetve magyar-német<sup>705</sup>, magyar-román<sup>706</sup>, és magyar-szerb<sup>707</sup> *bilingvis* kiadásokban jelent meg. A munka a magyar rendészeti igazgatás egyik legkorábbi hazai nyelvű darabja (egyben a szakigazgatások egésze vonatkozásában is igaz az állítás). Centrális magja *A mezei rendőrségről szóló 1840. évi IX. törvénycikk*, illetve a rendelkezések magyarázata. Az 1843. évi második magyar nyelvű kiadásban a részekre bontott magyarázatok végén vannak ismétlőkérdések (kérdés-felelet a törvényből).<sup>708</sup> Az egyes magyarázatok előtt álló felső indexszámok jelzik, hogy az adott szövegrész hányas kérdésre adandó válasz (82 kérdés volt). Az 1844-es magyar-román és magyar-szerb kétnyelvű kiadásban a kérdések állnak az egyes pontok élén, ezeket követi a válasz. Mindez arra szolgál, hogy a nyomtatvány országosan kívánta a (megyei) tisztviselők felkészülését a törvény alkalmazását illetően segíteni, azaz egy, a tisztviselők részéről a közigazgatási gyakorlatban jelentkező igény kielégítése a kötet célja, beleértve a nemzetiségi (szerbajkú, románajkú) személyek körét is. Ez a segédkönyv inkább csak a törvény megértését volt hivatott segíteni, így új tudományos eredmény e körben nem várható el. A külföldi hatások helyett itt éppen azt találhatjuk meg, hogy a magyar közigazgatási rendelkezések miképpen érvényesültek a hazai román és szerb ajkú polgárok körében azáltal, hogy Zsoldos füzetek e nyelveken is megjelent (itt csak visszautalunk a korábbiakban ismertetett, horvát és román közigazgatási nyelvet ért magyar hatásokra).

<sup>702</sup> Ereký 1942 39-40.

<sup>703</sup> Zsoldos maga írja *A szolgabírói hivatal* című monográfiájában, hogy a kötetet „a nép, de kiváltképp iskolák” számára dolgozta ki, és a szolgabíró urak figyelmébe ajánlja azt (olvasás céljából). Erre: Zsoldos 1842a II. 54. 1. lábjegyzet.

<sup>704</sup> Zsoldos 1842b, Zsoldos 1843a.

<sup>705</sup> Zsoldos 1843b.

<sup>706</sup> Zsoldos 1844b.

<sup>707</sup> Zsoldos 1844a.

<sup>708</sup> Zsoldos 1843a 39-48.

Maga a könyvecske két részre osztható. A gazdálkodás, és a mezei gazdaság fogalmának meghatározását<sup>709</sup> követik a törvény nevezetesebb rendelkezései.<sup>710</sup> A gazdálkodás Zsoldos szerint azon foglalatosság, melynél fogva vagyonunkból –ügyes és szorgalmas használás által- minél több jövedelmet, vagyis hasznot venni iparkodik.<sup>711</sup> A belső gazdálkodás a szerző szerint a házban, és annak körén belül vezetetik,<sup>712</sup> míg a külső gazdálkodást ezen kívül folytatják, és ennek nagyobb része a mezőn történik. Ezért nevezik ez utóbbit mezei gazdaságnak, mezei gazdálkodásnak (mai szóval: mezőgazdaságnak). E gazdálkodás biztosítására szükséges a rendet biztosítani, erre a felügyeletre alkalmas a mezei rendőrség (mai szóval a mezőőrök).<sup>713</sup> A *Szolgabírói hivatal* mind a hazai helyi önkormányzati jog és mind a szakigazgatások legkorábbi tudományos fundálója e munkája 1842-es kiadásával gyakorlatilag mégis hazai gazdasági szakigazgatásunk (azon belül mezőgazdasági igazgatásunk) elvi alapvetését adja még a *magnum opus*<sup>714</sup> vonatkozó részének megjelente előtt. A kis munka ezáltal bír tudományos beccsel, gyakorlati irányra ellenére is.

Ezután következik a 44 szakaszból álló *Mezei rendőrségről*<sup>715</sup> szóló 1840. évi IX. tc. szabályainak ismertetése, magyarázata. A törvény azért is kiemelkedő jelentőségű, mert az akkor szinte kizárólag földművelő Magyarország mezőgazdasága, a földművelés kincsei alig, gyakorlatilag semennyire nem voltak védve a károkozástól.<sup>716</sup> A törvény szabályainak ismertetése a következő felosztás szerint történt.

1)A törvény hatálya („E törvény rendelete alá esnek:”): Szőlő, erdő, növény, vetés, nádlások (maibb szóval: nádasok), legelőmezők, méhesek, országos dűlők és vasutak, hidak, kőszénbányák, temetők, turfa terek (azaz tőzeglápok) területén elkövetett veszélyeztető cselekvések.<sup>717</sup>

<sup>709</sup> Zsoldos 1843a 3-5.

<sup>710</sup> Zsoldos 1843a 5-38.

<sup>711</sup> Zsoldos 1843a 3.

<sup>712</sup> Zsoldos 1843a 4.

<sup>713</sup> Zsoldos 1843a 4-5.

<sup>714</sup> A mezőrendészetről lásd: Zsoldos 1842a II. 54-70., melyből világosan kiderül, hogy Zsoldos 1842b jelű első kiadású *Mezei rendőrség*-e időben előbb jelent meg a fő műnél (lásd vonatkozó korábbi megjegyzésünket fentebb.) Forrásszerű kifejezéssel a mezőrendőröket mezei öröknek hívták, és a mezőrendészet a német *Feldpolizey* szóból származott.

<sup>715</sup> A rendőrség szót Fogarasi János már 1836-ban szótároztta, és jelen törvényben jelent meg jogszabályban először a rendőrség szó. Zsoldos a maga helyén már teljes természetességgel használja a nyelvújításkori fogalmat: Zsoldos 1842a II. 187-192. (XL. szócikk *Rendőrség*).

<sup>716</sup> Zsoldos 1842a II. 54. a főszövegbeli idézet forrása, melyhez még némi elmés malíciával hozzáfűzi szerzőnk: „És íme e nagy honi szükségnek óhajtott magzatja, az 1840. IX. tc. megszületett. Örökké materiális előmenetel után sóvárgó lelkeink szomszédja tehát lecsillapodhatik.” Zsoldos 1842a II. uo.

<sup>717</sup> Zsoldos 1843a 5-6., illetve 1840. évi IX. tc. 1. §.

2)A törvény rendelete alá eső károsítások.<sup>718</sup> Ezeket Zsoldos az alábbi csomópontok formájában mutatja be:

a)Beteg marhák okozta kár;

b)Utakkal kapcsolatos károk;

c)Aratók, nyomtatók, cséplők, más mezei munkások által (a szokásos károkozásokon felül pl. az elvállalt munka nem teljesítése is ide tartozik), illetve a nekik okozott károk (munkabér nem fizetése, kialkudott élelem szolgáltatásának megtagadása, felfogadott mezei munkás jogtalan elcsalása, mindkét fél részéről felfogható jogellenesnek a rendes útlevel nélküli felfogadás stb.);

d)Kender-és lenáztatás.

3)Mezei rendőrségi büntetések formája.<sup>719</sup>

4)Tiltatik a mezei rendőrségi törvényben.<sup>720</sup>

5)A bíró (szolgabíró) kötelességei mezei károsítások esetében.<sup>721</sup>

6)Más általi károkozás a mezei gazdaságban.<sup>722</sup>

7)Mezei kártételekre vonatkozó rendelkezések.<sup>723</sup>

8)Különös rész.<sup>724</sup>

Jól jellemezi a helyzetet a mezei rendőrséggel foglalkozó rész a *Szolgabírói hivatal* című kötetben, mikor két külföldi rendészeti igazgatási jogintézménnyel veti össze a Zsoldos szerint sikerületlenül végrehajtott,<sup>725</sup> de kiemelkedő jelentőségű és tárgyi súlyú, *A mezei rendőrségről szóló 1840. évi IX. törvény* szövegében említett mezei őrt. „Pedig ne feledjük, az angol *constabler* kis palcája azért oly hullámcstillapító varázserejű, az amerikai békebíró azért oly hatalmas, mert háta megett, sőt, mellette áll a közvélemény óriás hatalma. Azonban ezek máshová valók, tudom én is [...]”<sup>726</sup> Az angol és amerikai példa felhozása a külföldi rendészettel kapcsolatos szép párhuzam, közigazgatási szempontból igen korai, bár nem kimondottan tudományos jellegű, de a vázolt probléma a napjainkig is az: a hazai közvélemény kevésbé áll a ma (és a tegnapok) rendőrei pártján. Zsoldosról elmondható, hogy elmélyült jogtudós és valódi bíró volt, aki gyakorlati irányultságú műveket alkotott. A Magyar

<sup>718</sup> Zsoldos 1843a 6-9. illetve 1840. évi IX. tc. 37-38. §§.

<sup>719</sup> Zsoldos 1843a 9-10., illetve 1840. évi IX. tc. 2. §.

<sup>720</sup> Zsoldos 1843a 10-16. illetve 1840. évi IX. tc. 8., 9., 18., 19., 23., 35., 40., 41. §§.

<sup>721</sup> Zsoldos 1843a 16-20. illetve 1840. évi IX. tc. 7. §.

<sup>722</sup> Zsoldos 1843a 20-24. illetve 1840. évi IX. tc. 8-21., 23. §§.

<sup>723</sup> Zsoldos 1843a 24-30. illetve 1840. évi IX. tc. 36-38., 39. §§.

<sup>724</sup> Zsoldos 1843a 30-38. illetve 1840. évi IX. tc. korábban fel nem sorolt szakaszai.

<sup>725</sup> „De mi különös, mintha e hazán átok feküdnék; éppen ezen legóhajtottabb, -mondhatni legszükségesebb-törvény az, mely oly igen siker nélküli mindeddig.” Zsoldos 1842a II. 54.

<sup>726</sup> Zsoldos 1842a II. 54-55.



Tudományos Akadémia legrégebbi rendes tagjaként (*doyen*) ragadta el a halál 82 esztendősen az agg *iurisperitust*, korábbi levelező tagsága ekkor közel volt ahhoz a fél évszázados jubileumhoz, amely közigazgatási pályáját jellemezte.

#### IV.2.4.A külföldi hatások értékelése

Zsoldos Ignác semmiképp sem tekintendő –minden erénye ellenére sem- a hazai közigazgatás-tudomány közismert művelőjének. Életművét általánosságban, valamint külföldi hatások általi érintettsége vonatkozásában elemezve elmondható, hogy Zsoldos akadémikus nem szolgált rá arra a háládatlanságra, hogy elfeledjék. Pályáját áttekintve elmondható, hogy a kismemesi táblabíró világ tudományos hagyományainak egyik legszebb példája szerteágazó jogtudósi működése. A vizsgált szerző érdeklődési körének széles volta már-már zavarba ejtő, ugyanakkor mindez talán erőinek szétforgácsolódását is jelenti. Mindemellett talán legnagyobb szolgálatot *A szolgabírói hivatal* című fő művével pont a közigazgatási jogtudománynak tette, a mű gyakorlati irányultsága ellenére. Ugyanakkor váltójogi, vagy filozófiai alapon művelt pszichológiai irányultságú neveléstani-neveléstörténeti munkássága, és latin filológiai tevékenysége mellett sem lehet szó nélkül elmenni. Az életműnek két sajátossága van. Az egyik, hogy az elemzett szerző soha nem állt katedrán, nem volt egyetemi ember (egyetemi tankönyvet sem írt, hanem csak gyakorlati kézikönyvet, és törvénytárgyarázó köteteket gyakorlati emberek számára). Ugyanakkor publikáló jogtudós, jogi író volt, aki monográfiákban fejtette ki gondolatait, és egészen az akadémiai rendes tagságig vezetett az útja. Mindemellett gyakorlati tapasztalatainak sokasága teszi érdekessé alakját, hiszen hivatali pályája az aljegyzőségtől a váltófeltörvényszéki alelnöki és kúriai tanácsvezető bírói tisztig ívelt.

Korábbi értékeléséhez Tóth egy megjegyzése ad támpontot. „Az Akadémia alig méltatta volna nagyjutalmára a törvények, kancelláriai és helyhatósági rendeletek, tabellák, rovatok, formulák bő, s az illetőkre nézve igen hasznos gyűjteményét, ha ezen bevezetések a szakaszok és a fejezetek előtt magasb tudományos beccsel nem bírnának.”<sup>727</sup> Ismeretes az a korábbiakban idézett vélemény, mely szerint Zsoldos a helyi igazgatás egyik első hazai művelője volt.<sup>728</sup> (És, mint kutatásaink bizonyítják, a *Szolgabírói hivatal* a szociális-kulturális igazgatás (humánigazgatás); a gazdasági igazgatás; és a rendészeti igazgatás, mint nagy

<sup>727</sup> Tóth 1886 28.

<sup>728</sup> Így jellemzi: MÉL IV. i.m. uo., MTAt III. i.m. uo.

szakigazgatási területek alapvetése is egyben a szolgabírói feladatok szempontjából, mely által egy adott korszak állapota kerül rögzítésre).

Részben téves megítélésként említhető Zsoldossal kapcsolatban saját korábbi álláspontunk, melyet egy Récsivel kapcsolatos rövidebb tanulmányban fejtettünk ki: „[Récsi] életrajzának ismertetése előtt utalnunk kell arra, hogy a közigazgatási kérdésekkel való foglalkozásnak vannak előzményei Récsi előttről is Magyarországon, azonban tudósnak a próbálkozók közül az elsősorban gyakorlati alapállású Zsoldos Ignác tekinthető, aki a helyi igazgatás kérdéseinek egyik első tanulmányozója, ügyvéd, főszolgabíró, vármegyei főjegyző, a pesti Váltótörvényszék bírója, majd alelnöke, a Hétszemélyes Tábla (lat. *Tabula Septemvirales*) tanácselnöke, majd a Kúria tanácselnöke, 1837-től a Magyar Tudományos Akadémia levelező, 1838-tól rendes tagja (ekkor 35 esztendő). *A szolgabírói hivatalról* írt könyve azonban mai értelemben vett polgári eljárásjogot nagy mértékben tárgyal, azon kívül a közigazgatási jogi részek tekintetében is nagyobb részt tételes jogot ismertet, és Zsoldos területe elsődlegesen a váltójog az életmű tanulsága szerint.”<sup>729</sup> Zsoldos Ignác jogtudóskénti jellemzésével kapcsolatos álláspontunk a mai napig vállalható. Az *opus magnum* karakterizációja azonban részben téves, hiszen a monográfia tüzetesebb olvasása éppen azt bizonyítja, hogy *eminenter* közigazgatási munkáról van szó, noha a szolgabírók korszakban fennálló nagyszámú feladatai valóban arra kényszerítik a komoly feldolgozót, hogy anyagi büntetőjogot, alaki büntetőjogot, polgári eljárásjogot, és váltójogot egyaránt ismertessen. A közigazgatás-tudomány ebben a korban még külföldön sem tekinthető fennállónak, így nem téves talán óvatosan megkockáztatni, hogy a korai latin nyelvű, valamelyest közigazgatási irányú munkákhoz képest az első hazai magyar nyelvű tudományos igényű közigazgatási monográfiáról van szó, amely nemzetközi mércével mérve is korai termés. Ugyanakkor Zsoldos munkásságában a külföldi hatások ezen korai indulás miatt nem oly módon vehetők szemügyre, mintha már egy kész közigazgatás-tudomány termékeinek ismeretét szabadna bárkitől is számon kérni. (Emiatt a külföldi hatásokat Zsoldos Ignác esetében tágabban értelmeztük, mint a dolgozat egyéb szerzői esetében.)

A külföldi hatások jó befogadhatóságát biztosította, hogy a klasszikus görög-latin műveltség mellett Zsoldos Ignác jól tudott németül és franciául is (arabul pedig olvasott), illetőleg egyetemi tanulmányai egy részét Bécsben végezte. Pályája során az *Osztrák*

<sup>729</sup> Koi Gyula: Récsi Emil, az első magyar közigazgatási jogtudós. Előtanulmány életművéről, és közigazgatás-tudományi munkássága jelentőségéről. *Közigazgatási Szemle* II. évf. (2008) 3-4. sz. 159-164., lásd e részt a 159. lapon.

*Általános Polgári Törvénykönyv* (Optk.) egyik magyarra fordítója is, aki Bécsben a Legfőbb Törvényszék ideiglenes Magyar Osztályán bíraskodott. Kiemelkedő nemzetközi elismerése, hogy német nyelvű erkölcsstanáért a párizsi *Institut pour l'abolition de l'Esclavage en Afrique* tiszteletbeli elnökévé (*membre président d'honneur*) választott, minden bizonnyal voltak franciaországi tudományos kapcsolatai is, bár erre bizonyíték nem maradt fenn. Érzékenységet bizonyítja, hogy a mezei rendőrséggel kapcsolatos munkája magyar-román, és magyar-szerb kétnyelvű kiadásban is napvilágot látott. Figyelemmel kell lennünk arra, hogy *A szolgabírói hivatal* című fő művében számos német hatással találkozhatunk, de emellett francia és olasz munkák vonatkozásában is olvasottságot mutat fel a szerző, valamint többször hivatkozik angol és az USA-ban jellemző gyakorlati példákra. A váltójog körében, valamint a malmokra és az utakra vonatkozó közigazgatási kérdések tárgyalásakor az adott szakma háttériródalmára támaszkodva a nyelvújításkori magyar szavak német párhuzamait is megadja. Az életműben a rendészeti igazgatás ismertetése nyúlik vissza még nagyobb számú külföldi példákhoz.

Felmerül a kérdés, mennyiben mondható el, hogy a közigazgatás-tudomány művelése szintjén megőrizték az utódok Zsoldos Ignác emlékét, vagy éppen *diszkontinuus* módon viszonyultak hozzá? Későbbi tankönyvek (gyakran mintegy köteleességszerűen) felemlítik a szakirodalmak között (így Récsi,<sup>730</sup> Concha<sup>731</sup> és Magyary<sup>732</sup> is). A közigazgatás-tudomány (szak)tudomány-történetével foglalkozó kevés számú 1945 előtti művelői közül Ereky István ugyan nem értékeli Zsoldos életművét, de számos témakörben, hosszasan és méltatólag hivatkozik rá.<sup>733</sup> 1945 után Szaniszló kötetét és néhány kisebb cikket leszámítva Zsoldos kiesik a tudományos köztudatból.

---

<sup>730</sup> Récsi 1854-1855 I. 16.

<sup>731</sup> Concha 1905 II. 238., ahol Zsoldost „nemes érzésű, világos, rendszeres gondolkodásúnak” mondja, és a *Szolgabírói hivatal* II. kötetét, a *Közrendtartási részt* ugyan tételes jogi jellegűnek, de Robert Mohl *Die Polizeiwissenschaft* című 1832-es közrendészeti jellegű munkája szellemében fogantjaként jellemezi. Szamel Lajos korábban említett véleményének ez lehet az előképe.

<sup>732</sup> Magyary Zoltán: *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. század államában*. Budapest, 1942. XV, 674. Egyetemi Nyomda. A 100. lapon említi Zsoldos művét a hazai szakirodalom korai darabjai között (a korábbiak művek közül csak Kassics Ignác *Praxis politica...* című 1841-es munkáját két kötetes latin nyelvű normálégyűjteményét említi, amely a Helytartótanács rendeleteinek kivonatos összeállítása, noha ez inkább az 1825-ös három kötetes *Enchiridion seu Extractus benigmarum normalium ordinationum Regiarum* című munkára igaz). Magyary Zsoldos munkájáról röviden meg is emlékezik: „Hogy a vármegye közigazgatási teendői az 1848 előtti időkig hogyan szaporodtak fel, azok hogyan voltak szabályozva, milyen eljárás és milyen bürokratikus segédeszközök segítségével látták el az adóügyeket, a bíraskodást, és a többi ügyeket, az kitűnik Zsoldos Ignác hasznos művéből [...]” Magyary 1942 63.

<sup>733</sup> Ereky 1942 30-41. passim, ahol számos szakigazgatási kérdésben hozza régi magyar példaként Zsoldos nézeteit, ezeket fentebb részletesen ismertettük.

Összefoglalóan megállapíthatjuk tehát, hogy Zsoldos Ignác akadémiai rendes tag tudományos életműve számos példával szolgált a külföldi hatások ismertetése során. Annak ellenére, hogy korai művelőről van szó, a szerző a közigazgatás-tudomány olyan tudósaként jellemezhető, aki a ma számára is megkerülhetetlen.

### **IV.3.Récsi Emil**

#### **IV.3.1.Tudományos pályája**

Récsi Emil a közigazgatási jogot először (elsőként) adta elő hazánkban a Pesti Egyetemen, és négy kötetes közigazgatási jogi tárgyú magyar nyelvű nagymonográfiája is emléket állít neki. Gyakorlatilag őt kell az első olyan magyar közigazgatás-tudósaknak tekintenünk, aki elhivatottan művelve tudományszakát, a közigazgatási jogot, annak első hazai egyetemi oktatója volt.

Legértékesebb és sok tekintetben úttörő munkája, fő műve a *Közigazgatási törvénytudomány kézikönyve* (1854-1855).

Utalnunk kell sokrétű oktatótevékenységére (alkotmányjog, közigazgatási jog, pénzügyi jog, római jog), és akadémiai levelező tagságára (1858). Székfoglaló értekezését *A jogtudományról, mint a jogtételek forrásáról* címmel 1859. május 23-án tartotta meg, és nyerte el ezzel *de facto* az akadémikusi széket.

Wenzel Gusztáv a kor egy érdekes jelenségére hívja fel a figyelmet Récsivel kapcsolatban (de ez sokban igaz Zsoldosra is, és a kor más egyéb jogtudósaira, magára Wenzelre is): ez pedig az önképzés, az *autodidakta* ismeretszerzés talánya. Nincsen még a korban kifejeződött tudományos pálya, nincsen számos megszerezhető tudományos fokozat, nincs kicövekelve, hogy csak egy-egy tudományos részterülettel, egyetlen jogággal lehet foglalkozni. Így a korszak hazai (köz)jogtudósai ott segítenek, ahol legnagyobb a szükség.

Így még inkább tiszteletet parancsoló szokványosnak aligha nevezhető életműve.

#### IV.3.2.A Közigazgatási törvénytudomány kézikönyve és az általános problémák

Récsi nagyot alkotott a közigazgatási jogban és a (leg)szűkebb értelemben vett közjogban<sup>734</sup>. Ő írta meg az egyik első, modern értelemben vetten is tudományos magyar közjogi munkát.<sup>735</sup> A közigazgatási jog első magyarhoni összefoglalásának számít *Közigazgatási törvénytudomány kézikönyve* című négykötetes, másfélezer oldalas munkája. Gyakorlatilag ez máig az egyik legterjedelmesebb közigazgatási kézikönyv magyar nyelven. A munka a közigazgatást a maga teljességében feldolgozza: a közigazgatási szervezeti jogot, az államszolgálati (mai szóval: közszolgálati) jogot, a rendészeti igazgatást, az oktatásügyet, a földművelési, a kereskedelmi, és a közlekedési ügyet is ideértve. Igazán mérföldkőnek véleményünk szerint közigazgatási jogi kézikönyve tekinthető, hiszen a közigazgatási jog (és a pénzügyi jog) első hazai oktatóját köszönhetjük személyében. Zsoldos Ignáchoz hasonlóan ő is *eminenter* közigazgatási jogot, vagy ahogy Wenzel félszegen nevezi, az új tudományt, a pozitív közigazgatást, mai szóval tételes közigazgatási jogot művelt (szemben a *Policeywissenschaft* világával, és az annak nyomán jelentkező hegelianus alapokon álló közigazgatástannal, amely nálunk a politika nevű államtani-államtudományi alapo zású tantárgy közigazgatástan nevű része, melyet majd Karvasy Ágoston (1809-1896), Kautz Gyula (1829-1909), Kerkapoly Károly (1824-1891), Szilágyi Dezső (1840-1901), és Concha Győző (1846-1933), továbbá Haendel Vilmos (1874-1955), valamint Krisztics Sándor (1890-1966) neve fémjelez a tudományos fellépés sorrendjében).

Azonban Zsoldos és Récsi közigazgatási jogi munkásságát sem akárhik folytatják (tudományos fellépésük sorrendjében): a színvonalasítást jelentő Fésüs György (1841-1914) és Boncz Ferenc (1829-1901) továbbá Kibédi Biasini Domokos (1821-1895) után Csiky Kálmán (1843-1905), Lechner Ágoston (1836-1901), Mariska Vilmos (1844-1912), Kmety Károly (1863-1929), Jászi Viktor (1868-1915), Márfy Ede (1885-1947), Vasváry Ferenc (1872-1952), Id. Boér Elek (1872-1952) Ereky István (1876-1943), Tomcsányi Móric (1878-1951), Szontagh Vilmos (1885-1962), Boér Elek (1899-1954), Egyed István (1886-1966) és még többek egészen Magyary Zoltán (1888-1945) fellépéséig, aki a közigazgatási jogi/közigazgatástani irány és az amerikai egyesült államokbeli *management* közigazgatás

<sup>734</sup> Mai szóval ezt a legszűkebb jelentéskörű értelemben használt fogalmat alkotmányjognak mondjuk.

<sup>735</sup> Récsi Emil: *Magyarország közjoga a mint (!) 1848-ig s 1848-ban fennállott*. Buda-Pest, 1861. IV., 530. (1) Pfeiffer. E munka előképe: Récsi Emil: *Az ausztriai birodalom közönséges és a koronaországok különös alkotmányjogának alaprajza. Vezérfonalul hallgatói számára*. Pest, 1851. 229. Heckenast. Ezen előbbi volt az egyetlen mű, amely az 1849-es oktrojált alkotmányt magyar nyelven tárgyalta. A későbbi könyv már a magyar közjog (alkotmányjogot) 1848-as átfogó reformját dolgozta fel, régi hazai alkotmányos eszméink ismertetése mellett.

keresztútján állt. Mindemellett ebbe a felsorolásba egyéb okok miatt nem illeszthető be érvényesen a napi politikai kérdésekkel foglalkozó Mocsáry Lajos és Grünwald Béla. (Politikát egyikük sem oktatott, bár Grünwald írt tételes közigazgatási jogi munkát (olyasfélét, mint Fésüs vagy Boncz, azaz tisztán leíró jellegűt),<sup>736</sup> de ő is és Mocsáry is egy, ma már elfeledett, még az 1790-es évekből eredő hazai politikai pamfletírói hagyomány kései folytatóinak tekinthetők.

Mielőtt elemeznénk, hogy milyen külhoni hatásokkal találkozhatunk Récsi fő művében,<sup>737</sup> érdemes a kötetet szemügyre vennünk. Az eredeti sárga papírkötés megmaradt az OSZK négy kötetből álló teljes példányán. A kiadó (Heckenast Gusztáv) által Pestről, 1854. március 1-jével keltezett előszava a címlapot fedő sárga kötés versóján az alábbiakat írja: „...mivel eddig a magyar irodalomban egyáltalában nem létezett munka, melyben az ausztriai birodalomban érvényes politikai törvények s rendeletek tudományos rendszerben (!) és minden nyomon a törvényes kútforrásokhoz viszonyítva tárgyalattak és előadattak volna. Ily munka szüksége kiválólág érezhetővé vált azáltal, hogy az egész közigazgatás rendje mind alakilag, tekintve a hatóságok szervezetét, mind anyagilag, tekintve a közigazgatási tárgyak elintézésében zsinórmértékül szolgáló törvényeket s rendeleteket, gyökeres átalakuláson ment keresztül.”<sup>738</sup>

Említi, hogy a tanulók és államvizsgálati jelöltek számára kívánnak vezérfonalat adni a kötetek segítségével. De a (kezdő) hivatalnokok számára is hasznos a mű, amely „ezen egész alig belátható mező áttekintését nyújtja, s az egyes közigazgatási ágazatok egymás közötti egybefüggését és egybevágását feltünteti. De ajánlja a kiadó a „mívelt állampolgárok” figyelmébe is, hogy „az álladalmi élet e fontos oldalával, a közigazgatás rendjével hűn, alaposan, mondhatni kimerítőleg” ismerkedjenek meg. A kézikönyvet 1854-ben még „csupán” három vastag kötetre, 60-70 nyomtatott ívre tervezte a kiadó, előfizetők részére a 3 kötetért 6 pengő forintban jelölve meg az ellenértéket, mondván hogy „a kötet bolti ára

<sup>736</sup> Az ilyen munkák oka a közigazgatási jogdogmatika kialakulatlansága és az a gyakorlati probléma volt, hogy a joghallgatók szigorlataik és államvizsgáik, illetve a gyakorlati köztisztviselők gyakorlati vizsgáik miatt igényelték a naprakészen egybegyűjtött jogszabályokat. E jogszabálygyűjteményeket legfeljebb némi elméleti bevezetővel látták csak el. Azaz más volt a műfaj. A mai szakvizsga-felkészítő könyvektől sem várható el a közigazgatás-tudomány valamennyi iskolája összes nézetének kifejtése, mert nem ez a cél.

<sup>737</sup> Récsi fő művének pontos bibliográfiai leírása: *Közigazgatási törvénytudomány kézikönyve az ausztriai birodalmi törvényhozás jelen állása szerint különös tekintettel Magyarországra* I.-IV. kötet. I. kötet *Az összes közigazgatási szervezet és az államszolgálati viszonyok rendszeres előadása*. (1854) II. kötet *A politikai és rendőri közigazgatás ügyei*. (1854) III. kötet *Rendőri közigazgatás (vége). Közoktatási ügyek*. (1854) IV. kötet *Földművelési, ipar-, kereskedelmi és közlekedési ügyek; tökéletes betűsoros tárgymutatóval az egész munka tartalmáról*. (1855) Pest, 1854-1855. XII., 396.; VIII., 355.; VIII., 347.; VIII., 408. Heckenast Gusztáv.

<sup>738</sup> Récsi 1854-1855 I. a kötés versóján.

tetemesen feljebb lesz emelve”.<sup>739</sup> (Előfizetni a kiadónál lehetett, és tíz előfizetett példányra egy ingyen példány járt.) A kiadó a Barát tér közelében (ez ma a Ferenciek tere) a Kalap utcában működött. (Ez az utca egyrészt eltűnt, más részt a Curia utca helyén volt, részben a mai Belgrád rakpartig húzódott.)

A szerzői előszó részben megerősíti a kiadó előszavát. Récsi a következőket írja: „Midőn e munka írására vállalkozám, nem valának ismeretlenek előttem azon nehézségek, melyekkel e téren meg kell küzdenem; rátökélém azonban magamat, mind hogy nyilvános tanári kötelezettségemnek e részben is eleget tegyek, mind hogy legalább némileg kielégítsem egy közigazgatási törvénytudomány kézikönyvének irodalmunkban annyira érzett szükségét. E munka vezérfonalul szolgáland e szak tanulóinak s az elméleti államvizsgálat közigazgatási osztálya jelöltjeinek, kezdő hivatalnokok is haszonnal forgatandják azt, sőt tisztviselők és a közügyek rendje iránt érdeklélők minden honfi előtt általában, reményem, nem lesz érdek nélküli e munka, melynek célja a közigazgatás ügyeire nézve kiadott, különböző régiek és újabb, nagy kiterjedésű törvény-és rendeletgyűjteményekben elszórt, sőt egy részben, főleg Magyarországon 1848 előtt, gyűjteményben közzé sem tett szabályokat tudományos rendszerben előállítva adni elő. Jól tudom ugyan, hogy minden oldalról elnézést kell igénybe vennem e munka hiányai iránt; a tanuló azt talán igen terjedelmesnek, a hivatalnok nem elég gyakorlatinak találándja, s az egyes részek tárgyalásánál felülmúló aránytalanságok tűnnek fel: célom azonban nem volt a kútfők használatát a tanulóra nézve feleslegessé tenni<sup>740</sup> hanem csak könnyíteni, s mennyiben azoknak egy része mondhatni hozzájárulhatatlan, pótolni.”<sup>741</sup>

#### IV.3.3.A közigazgatási jog, mint dogmatikai (fogalomrendszer-alkotási) probléma

Zsoldosnál<sup>742</sup> a közigazgatási jog dogmatikája (a fogalomalkotás egyes problémáinak tárgyaként) még nem jelenik meg élesen. Azonban Récsinél már más a helyzet. A dolog jelentőségének megértéséhez tisztáznunk kell, mit jelent a közigazgatásban, közigazgatási jogban a dogmatika.

Récsi a közigazgatási jogot igazgatási jognak nevezi, és fogalmát ekképpen határozza meg: *‘Az összes közigazgatási szervezet és az államszolgálati viszonyok rendszeres előadása’* címet viselő első kötetben:

<sup>739</sup> Récsi 1854-1855 I. uo.

<sup>740</sup> Récsi 1854-1855 I. V.

<sup>741</sup> Récsi 1854-1855 I. VI.

<sup>742</sup> Zsoldos *Szolgabírói hivatal* című művével kapcsolatos érdekesség, hogy Récsi a szolgabírói hivatal elnevezést is használja ugyan, de ezzel párhuzamosan már megjelenik a járási hivatal kifejezés használata is ugyanazon fogalomra nézve. Erre lásd: Récsi 1854-1855 I. 86-94.

„Az állam határozott földtérén, uralkodó fő-és kormányhatalom alatt szervezett polgári társaság, melynek célja a jogállapot létesítése, biztosítása, s fenntartása, emberi művelődés és közjóllét<sup>743</sup> minden oldalú előmozdítása.”<sup>744</sup>

A fogalmat Récsi a továbbiakban ki is fejti:

„Ezen uralkodó fő-s kormányhatalom államhatalomnak neveztetik. Az államnak, mint szervezett testnek belső s külső viszonyait meghatározó szabályok összege képezi a köz-vagy szélesebb értelemben vett államjogot. A belső közjognak két része van: az első a szorosabb értelemben vett államjog vagy alkotmányi jog,<sup>745</sup> mely az állam alkatát, az állami s illetőleg fejedelmi hatalom birtokát, jogkörét és szervezetét, és általában az államban politikailag feljogosított alanyok jogkörét tárgyalja. Második része az igazgatási jog, mely az állami kormányhatalom gyakorlására szolgáló hatóságok szervezetét és ezek működésének törvényszabályait határozza meg.”<sup>746</sup>

Récsi az általános meghatározást követően külön definiálja az ausztriai igazgatási jog fogalmát is:

„Az állami hatalom az állam célja elérésére különböző irányokban működik, melyekhez képest szokták megkülönböztetni benne a törvényhozó, bírói, és végrehajtó hatalmat.”<sup>747</sup>[...]

„A végrehajtó hatalom az államban működő kormányhatalom.” [...] „A végrehajtó hatalom a birodalomban kizárólag a császárt illeti, ki azt neki felelős miniszterei s az ezeknek alárendelt hivatalnokok s tisztviselők által gyakorolja.”<sup>748</sup> A császár az állodalmi főhatalom teljességének birtokában, s az összes haderőnek főparancsnoka, valamint az egész birodalom egységének, úgy a birodalomban és minden részeiben az összes kormány-és igazgatásnak legfőbb középpontja. A végrehajtó hatalma gyakorlására szolgáló műszervek, úgy mint a miniszterek, és az ezek alá rendelt számos és különbféle hivatalnokok, tisztviselők és egyéb alkalmazottak összességökben szervezeten(!) intézményt képeznek. A kormányhatóságok alkatát, állását, hatáskörét, valamint működési módját saját szervezeti törvények(!) határozzák meg. És nagy számú törvények s rendeletek képezik azon anyagi határozatokat, melyek szerint a végrehajtó hatalom jogkörébe eső tárgyak intéztetnek, s melyek egyszersmind ugyanezen tárgyakat

<sup>743</sup> Világos, hogy itt nem önmagában a jólét (*welfare*), hanem a jóllét (*well-being*) fogalmáról van szó.

<sup>744</sup> Récsi 1854-1855 I. 1.

<sup>745</sup> Récsi az államjogot, vagy „alkotmányi jogot” illetően az alábbi érdekes megállapítást teszi: „Minden állam jogi alakzat, ennél fogva alkattal – alkotmánnyal bír. A szorosabb értelemben vett alkotmány (*constitutio*) fogalma azonban csak a korlátozott monarchiára vonatkozik.” Récsi 1854-1855 I. 1. 1.lábjegyzet (a lábjegyzetek számozása oldalanként újakezdődik).

<sup>746</sup> Récsi 1854-1855 I. 1.

<sup>747</sup> Récsi 1854-1855 uo.

<sup>748</sup> Récsi 1854-1855 I. 2. 3. lábjegyzet szövege szerint e mondat forrása a következő: Kabineti irat 1851. augusztus 20., Országos Kormánylap 1851. 104. szám (oldalszám jelölése nélkül).



illetőleg<sup>749</sup> a polgárok cselekvésmódját is szabályozó törvényes határozatokul tűnnek fel. Mi szerint tehát az ausztriai igazgatási jog a birodalmi kormánysszervezet és igazgatási működés törvényszabályainak összessége.”<sup>750</sup>

Récsinél találkozhatunk az igazgatási jog tartalmának bővebb kifejtésével is:

„A kormány igazgatási működése szakadatlanul folytonosnak, és az állam területe minden pontján folyvást jelenlevőnek képzelendő. Ily nagy kiterjedésű és szétagozású (!) /szétagozású? szétagozású?/<sup>751</sup> működésre, mely nevezetesen az igazgatási tárgyalás alá kerülő magánügyeket is magában foglalja, nagy számú saját műszervek szükségesek, s e műszerveknek a fejedelmi hatalom középpontjából kiszármazó fokozatos elrendezése kívántatik; meghatározandó továbbá minden egyes műszervekre, valamint ezeknek külön rendszereire, és a külön rendszerekbe foglaltatott fokozatokra nézve a hatáskör, a működés általános vezérfonala és az ügyintézés alakszerűsége; az alkalmazott személyek jogi és kötelességi állása; megállapítandók, meghozandók végre az ezen működést az egyes tárgyakhoz képest szabályozó anyagi törvényes határozatok. Azon műszervek az állodalom kebelében felállított hatóságok, hivatalok, és intézetek, s az azoknál alkalmazott hivatalnokok és tisztviselők. Összességökben az állodalmi kormánygépezetet képezik. Az igazgatási jog előadja, miképpen vannak mindezen<sup>752</sup> viszonyok az ausztriai birodalomban az illető tételes törvények, rendeletek s utasítások által elhatározva.”<sup>753</sup>

A közigazgatási jog elméletének (belső felépítésének és fogalmi rendszerének, azaz dogmatikájának) vizsgálata során nélkülözhetetlen Ez a téma a közigazgatási jog felosztása, amely Récsinél az igazgatási jog felosztása néven szerepel:

„Az igazgatási jog alaki- s anyagira oszlik. Az alaki igazgatási jog az ausztriai birodalomban a végrehajtó hatalom gyakorlására szolgáló kormánygépezet szervezetét működésének alaki rendjével együtt adja elő, és mint tudomány, az ezt meghatározó törvényszabályok rendszeres előadása. Azon törvényszabályok, melyek az állami kormány műszervei által az igazgatási ügyek elintézése körül, mint anyagi igazgatási rendszabályok, zsinórmértékül megtartandók,

<sup>749</sup> Récsi 1854-1855 I. 1.

<sup>750</sup> Récsi 1854-1855 I. 2.

<sup>751</sup> Bármely olvasat is a helyes (a helyesírási hiba jellege miatt ez nem állapítható meg aggálytalanul, –kivéve, ha esetleg egyes ívekben a nyomdászok a helyes alakot nyomták-, de ellenpróbát most nem tudunk ez ügyben megkísérelni a kötet ritkasága miatt); a szó a közigazgatási jog, mint jogág összetettségére utal.

<sup>752</sup> Récsi 1854-1855 I. 4.

<sup>753</sup> Récsi 1854-1855 I. 5.

összességökben képezik az anyagi igazgatási jogot, mely közigazgatási és pénzügyi törvényisme tételes jogtudományok neve alatt is szokott tárgyalatni.”<sup>754</sup>

„Az anyagi igazgatási jog tartalmát illetően megjegyzendő, hogy az igazgatás vagy külügyek, vagy belügyek elintézésére vonatkozik. A külügyi igazgatás tüzetes tárgyalása e munka feladatának körén kívül fekszik. A belügyi igazgatásnak főágai: a politikai igazgatás, mely az egész rendőrit is magában foglalja, és mely szoros értelemben vett belügyi igazgatásnak is nevezhető, - továbbá a pénzügyi és a katonai igazgatás. A tiszta katonai igazgatás részletesebb előadása hasonlóképpen nem feladata e munkának; a vegyes katonai-polgári ügyek igazgatása – melyek tudni illik katonai és polgári hatóságok közremunkálásával intéztetnek el, a szoros értelemben vett belügyi igazgatásnál, ennek mintegy része gyanánt előadható. Mihez képest az anyagi igazgatási jogot két fő részben tárgyalandjuk: első rész a köz- (politikai) igazgatási jog, mely közigazgatási törvényismének is neveztetik; második rész a pénzügyi igazgatási jog, mely a pénzügyi törvényisme nevét is viseli.”<sup>755</sup>

#### IV.3.4.A jogszabálygyűjtemények és a közigazgatási jogirodalom szerepe

A soron következő kérdéskör a közigazgatási jog forrásaival kapcsolatos vizsgálódásokat foglalja keretbe. Récsi elvi élel rögzíti az úgynevezett közigazgatási kódex megvalósíthatatlanságának problémáját. „Törvénykönyv, mely az igazgatási rendszabályokat rendbe szedve foglalná magában, nem létezik, azelőtt sem létezett a birodalomnak egyik részében sem” – mondja ki a szerző.<sup>756</sup>

<sup>754</sup> Récsi 1854-1855 I. i.m. uo.

<sup>755</sup> Récsi 1854-1855 I. 5. 1. lábjegyzet. A korszakban –még Récsi nagy kézikönyvének megjelenése előtt- éppen csak említésszerűen foglalkozott a közigazgatási joggal egy tudományos igényességgel megírt általános lexikon Jogtudomány címszáva. „A szorosan vett államjog, amennyiben az állam alkotmányát tárgyalja, alkotmányjognak, amennyiben pedig a közigazgatást, közigazgatási jognak hivatik.” A lexikon maga: *Újabb kori ismeretek tára. Tudományok politikai és társas élet encyclopaediája* IV. Girod de Lain - Kazan. Pest, 1852. VI, 672. Heckenast. A Jogtudomány címszó: *Újabb kori...* 1852 IV. 540-549., az idézett rész az 543. lapon található. Maga a címszó igen nagyszámú hazai és külföldi irodalmat sorol fel tematikusan, de a közigazgatási jogra vonatkozó felsorolás nem szerepel. A címszó szerzője egy nagy Y betűjelzéssel nevezi meg magát, elvileg lehet Récsi is, aki írta nevét ipszilonnal is, vagy Csengery Antal. Szalay László azért zárható ki, mert folyóiratát a címszó végén „derék” jelzővel illeti a szerző (ilyet pedig a saját művéről senki nem ír le). Egyébként a lexikon reklámja megjelenik Récsi fő műve hátsó kiadó sárga papír fedőkötésének belső oldalán. Récsi szerzősége egy fokkal biztosabbnak tűnik, ha megnézzük a lexikon megfelelő kötetében még életében róla a kis „h.” aláírású szerző által létrehozott életrajzt, mely említi, hogy Récsi az *Újabb kori ismeretek tára* munkatársainak egyike volt. (Címszóként „Récsy Emil” alakban szerepel.) Erre ld.: *Újabb kori...* 1855 VI. 134.

<sup>756</sup> Récsi 1854-1855 I. i.m. uo., valamint lásd még szintén Récsinél: „1808. március 2-ról kelt udvari rendelet által felállított volt egy különös udvari bizottmány a politikai törvényhozási ügyekre nézve, egybealkotva politikai és kamarai udvari hivatalok tanácsosaiból, egy előadó szerkesztőből, és két igazságügyi tanácsosból. E bizottmány feladata lett volna rendszeres politikai törvénykönyv szerkesztése a közigazgatás minden ágában létező jogszabályokból; de a kivitelben felmerült legyőzhetetlen nehézségek ezen udvari bizottmány felosztását vonták magok után 1818-ban.” Récsi 1854-1855 I. 5-6. 2. lábjegyzet.

„Ennél fogva<sup>757</sup> -folytatja Récsi- e jog kútfejét csak egyes törvények és rendeletek képezik, melyeknek száma azonban igen nagy. Ezek közt kitűnő helyet foglalnak el az igazgatási hatóságok s alárendelt intézetek szervezeti törvényei az új törvényhozási korszakból.”<sup>758</sup>

Récsi az alábbiakban fejti ki álláspontját: „Az igazgatási jog körébe eső minden egyéb tárgyakat szabályozó törvények, rendeletek, s utasítások részint a régibb, részint az új törvényhozási korszakból valók. Az előbbiek ma már csak annyiban képezik az igazgatási jog kútforrásait, mennyiben az új szervezeti törvények s újabb anyagi határozatok által el nincsenek törölve, vagy változást nem szenvedtek; sőt némelyek e nélkül is már csak azért sem bírnak gyakorlati érvényességgel, mivel ezeknek elvei-és szellemével össze nem férnek.”<sup>759</sup> Mindezek ismeretére a különböző törvénygyűjteményekből juthatunk. E törvénygyűjtemények részint a régibb törvényhozási korszakból valók, részint újak. A birodalomnak előbbi államrendszeréből következett, hogy miután akkor Magyarország hozzákapcsolt tartományaival és Erdély (!), belső országos ügyeire nézve a birodalom többi részeitől különböző s az ezekben fennállott igazgatástól független országos igazgatással bírt, e korszakból a törvénygyűjtemények s általában az igazgatási jog tárgyaira vonatkozó minden

<sup>757</sup> Récsi 1854-1855 I. 5-6.

<sup>758</sup> A régi törvényhozási korszak és az új törvényhozási korszak kifejezést Récsi az alábbi értelemben használja: „A régibb törvényhozási korszak I. Ferdinánd császár (magyar és cseh királyként V. Ferdinánd-K.Gy.; 1793-1875-ig élt, 1830-tól magyar király, 1835-től osztrák császár, 1836-tól cseh király) öfelsége uralkodásának végéig (1848. december 2. előttig-K.Gy.); az új törvényhozási korszak pedig mostan dicsőségesen uralkodó I. Ferenc József ö cs. k. apostoli Felsége trónraléptének napjától, 1848. dec. 2-ról (!) számíttatik.” Récsi 1854-1855 I. 6-7. 1. lábjegyzet. Érdekes párhuzam a francia közigazgatás egyik legjelentősebb művelőjének a kézikönyvére utalni, akinek a kötete első kiadásban 1862-ben jelent meg. Ducrocq mintegy bevezetésképpen azt írja meg, hogy miért hiányzik a kodifikáció a közigazgatási jogból, és mi ennek az oka. (*Préface. De l'absence de codification du droit administratif. Ses causes historiques disparues, et ses conséquences.*) A teljes mű: Ducrocq 1897-1905 I.-VII., első kiadása 1862-ből való. Az előszóra lásd: Ducrocq 1897-1905 I. V-XXVI. Ugyanakkor sajátos az is, hogy a francia közigazgatás-tudomány (közigazgatástan) egyik korai művelője, Bonnin éppen a kódex megvalósításának szükségessége mellett érvel: Bonnin, Charles-Jean Baptiste: *De l'importance et de la nécessité d'un Code administratif*. Paris, 1808. Garnery. Ezen az elvi alapon egy francia szerző később majd az angol közigazgatási jogot is a *code administratif* alapján vizsgálja: Laya, Alexandre: *Droit anglais ou résumé de la législation anglaise sous la forme de Codes 1. politique et administratif. – 2. civil. – 3. de procédure civil et d'instruction criminelle. – 4. de commerce. – 5. pénal suivis d'un dictionnaire de termes légaux, techniques et historiques et d'une table analytique. Extraits, analyses ou traduits des commentateurs anglais: Blackstone, Story, Bailey, John Wade (auteur de Cabinet Lawyer), de statuts de Parlement, etc., etc.* I.-II. Paris, 1845. XV, 420.; XV, 487. C.H. Lambert. Érdemes felfigyelni a *code politique et administratif* kifejezésre. A témáról egy hazai monográfia: Vadál Ildikó: *A közigazgatási jog kodifikációja. Stabilitás, változó közigazgatás*. Budapest-Pécs, 2006. 278. Dialóg Campus.

<sup>759</sup> Hasonlóan egy régi és új korszak határán álló eset példaként könyvelhetjük el azt az esetet, mikor még a m. kir. Közigazgatási Bíróság felállítását megelőzően közigazgatási jogászaink nagy fáradtsággal gyűjtötték össze a közigazgatási jogi tárgyú döntvényeket. A munka előszava említi is, hogy ez az első ilyen jellegű gyűjtemény. A könyv leírása: *Közigazgatási elvi határozatok egyetemes gyűjteménye* I. Állampolgárság. Országgyűlési képviselő választói jogosultság. Hatáskör. Törvényhatóság. Község. II. Gyámügy. Közrendészet. Népoktatás. Katonaiügy. Közgazdaság. III. Pénzügy. Összeállította a „Magyar Közigazgatás” szerkesztősége. Budapest, 1895. VI., 619., IV.; 853.; 482. Pallas. Az utolsó pillanat utáni összegyűjtés már Werbőczy óta szokása volt a magyar jogi tudományosságnak.

törvény kútforrások különállók, egyfelől Magyarország s Erdélyre, másfelől a birodalom többi tartományaira nézve.”<sup>760</sup>

Figyelemreméltó Récsi további magyarázatainak azon része, amely a közigazgatási jog „kútforrásaival” (mai kifejezéssel: megismerési értelemben vett, azaz *gnoszeológiai* forrásaival) továbbá a tárgykör szakirodalmával foglalkozik.<sup>761</sup>

„A birodalom minden tartományaira nézve, Magyarország és Erdély kivételével, az igazgatási jog tárgyaira vonatkozó törvények s rendeletek I. Ferdinánd császár uralkodásának végéig az úgynevezett politikai törvények és rendeletek gyűjteményeiben foglaltatnak. E gyűjtemények első rendű kútforrásait képezik az igazgatási jognak. E gyűjtemények részint közhitelességgel kiadott hivatalos, részint magángyűjtemények.”<sup>762</sup>

A törvénygyűjtemények körében az osztrák örökös tartományok, valamint Csehország esetében német nyelvű, Galícia esetében nagyobb részt német, kisebb részben német-lengyel kétnyelvű, Dalmácia, Illíria tengermente (Triest), és a Lombard-Velencei Királyság esetében olasz nyelvű törvénygyűjteményekre hivatkozik.

A külön tárgyalt Magyarország és Erdély esetében előbbinél latin, utóbbi esetében magyar nyelvű gyűjteményekre is utal.

Récsi megkülönbözteti a hivatalos és magángyűjteményeket. A gyűjtemények lehetnek teljesek és kivonatosak, továbbá országosak és tartományiak. (Megjegyezném, hogy a teljes birodalomra vonatkozó gyűjtemény már csak a nyelvi különbségek miatt sem volt.)

Récsi először a hivatalos törvénygyűjteményeket veszi sorra. Mivel jelentősebb hivatalos és kivonatos törvénygyűjtemény csupán egy volt, ezért ezt elemezte először. 1637 és 1714 között jelent meg a *Chronologische summarische Extracte der Generalien, Patenten, und Mandaten* című kivonatos gyűjtemény, mely félbeszakadás után 1740 és 1783 között félévente füzetekben jelent meg. Az 1784. március 11-i udvari rendelet negyedévi megjelenést ír elő, ezt az 1806. február 6-i udvari kancelláriai rendelet ismét előírta. Ez a helyzet állt fenn 1818-ig. Ezt követően tartományi törvénygyűjtemények kiadása kezdődött meg. A tartományi törvénygyűjtemények Récsi szerint a jogszabályokat teljes egészükben tették már közzé. Ezek a gyűjtemények minden német, cseh, és galíciai tartományra kiterjedően hivatalos jelleggel tartalmazták a közigazgatási (a kor szóhasználatával élve: politikai) törvényeket, jogszabályokat. Ezek kiadása 1790-ben II. Lipót uralkodása alatt

<sup>760</sup> Récsi 1854-1855 I. 6. A Récsi által is érintett magyar államiság kérdéséhez lásd: Andrássy Gyula ifj.: *A magyar állam fönntmaradásának és alkotmányos szabadságának okai* I.-III. Budapest, 1901-1911. Franklin. Beöthy Ákos: *A magyar államiság fejlődése, küzdelmei. Politikai tanulmány* I.-IV. Budapest, 1900-1906. 385; 599. Athenaeum.

<sup>761</sup> Récsi 1854-1855 I. 6-9.

<sup>762</sup> Récsi 1854-1855 I. 6-7.

kezdődött. Udvari kancelláriának meghagyta a teljes gyűjtemény kiadását az 1791. március 6-i rendeletben.<sup>763</sup> I. Ferenc is hasonló tartalmú rendeletet adott ki uralkodása kezdetén. Ez a gyűjtemény 1818-ig változatlan alakban jelent meg. 1819-ben változtattak.<sup>764</sup> 1818. július 17 és 1821. április 2-i legfelsőbb elhatározások alapján e gyűjteményekbe csak azok a törvények és rendeletek vétettek fel, melyek őfelségétől érkeztek le az udvari kancelláriába, vagy általa adattak ki. E változtatott alakú gyűjtemény I. Ferdinánd uralkodása végéig 1848. december 2-ig, ekkor kiadása befejeztetett. 1791 és 1848 között ez a gyűjtemény 80 kötetben jelent meg. 1791-1792-ben (Lipót idejében) 4 kötete; 1793 és 1836 között döntően I. Ferenc uralkodása alatt 62 kötete, illetve 1848-ig 14 kötete Ferdinánd uralma alatt. A gyűjtemény címe mindig tartalmazta az uralkodók nevét, és uralkodónként kicsit módosult. 1819 és 1836 között ez volt a címe: *Sr. Majestät Franz I. politische Gesetze und Verordnungen für die sämmtliche Provinzen des österreichische Kaiserstaates mit Ausnahme von Ungarn und Siebenbürgen, auf allerhöchsten Befehl und unter der Aufsicht der höchsten Hofstellen herausgegeben.* 1798-tól belefoglalták a címbe azt is, hogy a legfelsőbb udvari felügyelet mellett jelenik meg.<sup>765</sup> A törvénygyűjtemény címe is kifejezetten utalt rá a „kivéve” (*mit Ausnahme von*) kifejezéssel, hogy Magyarország és Erdély törvényei e gyűjteményben nem találhatóak. Az 1818 és 1821-es legfelsőbb elhatározások elrendelték a tartományi törvénygyűjtemények kiadását, ebbe az udvari hivataloktól kapott tartományi rendeleteket kellett felvenni, továbbá azokat, amelyeket saját hatóságukból adtak ki. Az országos hatóságok előadóinak, amikor osztályuknál ilyen közzéteendő rendelet fordult elő, ennek tényét az ügyiratra rá kellett jegyezniük, továbbá azt is, hogy a rendelet felveendő a tartományi törvénygyűjteménybe. A kiadó, vagy a lajstromozó hivatal igazgatója megkapta ennek másolatát, melyet havonként vagy negyedévenként el kellett küldeni a tartományi törvénygyűjtemény szerkesztőinek. A tartományi gyűjteményekben ezek évek szerint, időrendi sorrendben, elől időrendi, hátul betűsorozatos tárgymutatóval ellátva jelentek meg. Ezek I. Ferdinánd uralkodásának végéig láttak napvilágot az alábbi adatokkal tartományonként (megjelenés helye, ideje, összes megjelent kötet):

- 1)Enns-en inneni Osztrák Főhercegség: Wien, 1821-1845 27 kötet;
- 2)Ennsen túli Osztrák Főhercegség: Linz, 1819-1847 29 kötet;
- 3)Stájerországi hercegség: Graz, 1819-1846 28 kötet;

<sup>763</sup> Récsi 1854-1855 I. 7. 1. lábjegyzet.

<sup>764</sup> Récsi 1854-1855 I. 8.

<sup>765</sup> Récsi 1854-1855 I. 7.

- 4)Laibachi (Ljubljana) Kormányzóság: 1819-1846 28 kötet+5 kiegészítő kötet a korábbi, 1813-1818-as évekről;
- 5)Osztrák-illír tengermenti területek: Triest, 1819-1823 5 kötet;
- 6)Tirol és Voralberg tartomány: Innsbruck, 1814-1848 35 kötet;
- 7)Cseh királyság: Prag, 1819-1848 30 kötet+1 kiegészítő kötet;
- 8)Morvaország és Szilézia: Brünn, 1819-1848 30 kötet;
- 9)Galícia és Lodomeria: 1819-1846 28 kötet+1 pótkötet (1827-1848 a német mellett lengyelül is);
- 10)Dalmácia: Zara, 1819-1845 27 kötet (csak olaszul);
- 11)Lombard-Velencei Királyság: Venezia, 1813-1845 58 kötet (csak olaszul).<sup>766</sup>

A magán törvénygyűjtemények közül a legnevezetesebb a *Codex Austriacus* volt.<sup>767</sup> Ennek összegyűjtését Anton Ferdinand Guarient kezdte meg. Az első két kötet XI. századtól 1704-ig (a folytatásokban 1770-ig) vette fel a törvényeket, *generaliakat*, *pátenseket*, rendtartásokat, leiratokat, *resolutiokat*, *decretumokat*, *edictumokat*, *mandatumokat*, rendszabályokat. A munka 1705-ben jelent meg, ezt követték a *supplementumok* 1748-ban és 1777-ben két-két újabb kötetben.<sup>768</sup>

Az egyéb osztrák gyűjtemények közül kiemelkedik a Kropatschek-Goutta-Pilchl-féle kiadvány. Ebben az 1740-1780 közötti jogszabályok 8 kötetben, az 1785-1790 közötti anyagok 18 kötetben, az 1790-1792 joganyag 5 kötetben, az 1792-1808 közötti jogszabályok 25 kötetben, az 1812-1832 közötti matéria 32 kötetben, az 1834-1836 közötti anyag 3 kötetben, az 1837-1847 közötti esztendők törvényei 11 kötetben láttak napvilágot. Azaz mindösszesen 102 kötet lett 1787 és 1847 között e gyűjteményben megjelentetve.<sup>769</sup>

A Hempel-Kürsinger-féle gyűjtemény 1740 és 1829 közötti törvényeket 91 kötetben 1825 és 1835 között közzétéve dolgozta fel. Gochnat gyűjteménye az alsó-ausztriai jogszabályokat 1800 és 1845 között dolgozta fel 4 kötetben 1840 és 1846 között Bécsben megjelentetve a művet.<sup>770</sup>

Magyar-és Erdélyország vonatkozásában az úgynevezett régibb törvényhozási korszakban figyelembe kell venni, hogy a Corpus Iuris Hungarici (CIH) Récsi nézőpontjából utolsó kiadása 1844-1847-ben jelent meg 3 kötetben. Fontos, hogy a magyar királyi Helytartótanács köriratainak hivatalos, közzétett gyűjteménye nem létezett, de

<sup>766</sup> Récsi 1854-1855 I. 8.

<sup>767</sup> Récsi 1854-1855 I. 9.

<sup>768</sup> Récsi 1854-1855 I. 10.

<sup>769</sup> Récsi 1854-1855 I. 10-11.

<sup>770</sup> Récsi 1854-1855 I. 11.

magángyűjtemény sem. A szabályrendeletek hirdetményekkel, egyéb köröztetésekkel együtt lettek szétküldve, az eredeti példányokból összefűzött gyűjtemények használata igen fáradságos, nagy idővesztéssel járt a kikeresésük. Időrendi és tárgymutató leltár nem volt, ezeket a szabályrendeleteket többnyire a köröztetések tömkelegéből kellett kikeresni.<sup>771</sup> (Mai fejjel ennek nehézségét nem könnyű elképzelni, nagyjából olyan, mintha egy nagy, fel nem dolgozott könyvtár anyagában próbálnánk egy könyvet szerencsealapon megtalálni több ezer közül.)

A magángyűjtemények közül II. József rendeleteinek egy részét közli Josephus Keresztury de Szinerszek (Szinerszegh)<sup>772</sup> 1788-1789-ben Bécsben megjelent *Constituta regia...* című két kötetes műve, míg egy 1788-as szintén bécsi munkája normálégyűjtemény, ennek címe: *Introductio in opus collectionis normalium...* A közrendészet tárgyában kiadott rendeletekről (normálékról) tájékoztat az 1825-ben, Pesten három kötetben megjelent Ignatius Kassics: *Enchiridionja*. Az első kötet az 1724-1780; a második kötet az 1780-1790; a harmadik kötet az 1790-1824 közötti anyagot foglalja magában az igen terjedelmes gyűjteményben. Szintén magángyűjtemény az egészségügyi rendeletekről az 1852-es Linzbauer Xavér Ferenc-féle háromkötetes (később 1861-ig hétkötetessé bővülő) *Codex medicinalis regni Hungariae*. Erdély vonatkozásában jelentős az *Erdélyországnak törvényes könyve...* című négy kötetes, Kolozsvárt 1815-ben megjelent gyűjtemény. Udvari vagy kormányshéki rendeletek hivatalos gyűjteménye itt sincs, két részleges gyűjteményt említhetünk meg. A latin és német nyelvű, de több szabályrendeletet magyarul is közlő három kötetes, 1830 és 1836 között Nagyszébenben megjelent *Praecipuarum cuivis patriae...Sammlung einiger Normalverordnungen...* igen jelentős mű.<sup>773</sup>

I. Ferenc József uralma idején a (magyar) hivatalos lap a *Közönséges Birodalmi Törvénylap*, de ilyenek az egyes országos kormánylapok is. Az egyéb törvénygyűjtemények köréből említendő a katonai hatóságokra kötelező jogszabályokat közlő *Armee-Verordnungsblatt*. A kereskedelmi tárgyú *Verordnungsblatt für die Verwaltungszweige des österreichische Handelsministerium* lapjain kihirdetett szöveg nem bírt kötelező erővel.

Két magángyűjteményt is említ a korszakból Récsi. Az egyik az 1849 és 1853 között Bécsben megjelent *Reichsgesetze für das Kaiserthum Österreich*. A német nyelvű, de magyar

<sup>771</sup> Récsi 1854-1855 I. 11-12.

<sup>772</sup> Nem tévesztendő össze az egyetemen történelmet tanító, két évtizeddel fiatalabb keresztúri Keresztury József Alajossal.

<sup>773</sup> Récsi 1854-1855 I. 12-13.

tárgyú hat kötetes *Codex der neuen Gesetze für Ungarn* Pesten 1850 és 1853 között jelent meg a forradalomban elhíresült Landerer és Heckenast nyomdában.<sup>774</sup>

Igen fontos az is, amit Récsi a korabeli szakirodalomról mond. Mivel már korábban is nagyszámú igazgatási rendszabály volt, és a birodalom nem magyar tartományaiban roppant kiterjedésű törvénygyűjtemények voltak (nálunk nem), és hazánkban a kormányrendeletek nem, vagy csak igen hézagosan voltak összegyűjtve, így ezek megismerése nehézkes volt. Az írói munkásságnak „nagy és háládatos mezeje volt” a nem magyar tartományokban akár a közigazgatás egészének, akár egy részének feldolgozása, így a német, cseh és galíciai tartományok régebbi igazgatási jogára nézve nem csekély számú tudományos, vagy hivatalnokok gyakorlati hasznára szolgáló munka született. A legkorábbiként említi a Prágában, 1776-ban megjelentett Mayern-féle *Einleitung zur kreisämtlichen Wissenschaft im Königreiche Böhmen* című munkát<sup>775</sup> A cseh politikai (igazgatási) törvények rendszeréről németül Kostetzky 1816 és 1825 között 16 kötetes művet írt. Dradcky a galíciai helyzetről írt németül 1833-ban. Az osztrák (tágabb értelemben vett) közigazgatásról hagyott hátra 1784-1794 között 8 kötetet 4 részben Kropatschek. 1807 és 1819 között az osztrák közigazgatás teljes feldolgozását adja két kötetben Kopetz, 1838 és 1846 között 4 kötetben Bart-Bartenheim. Két kötetet írt e tárgyban 1817-ben Kotz.<sup>776</sup>

Magyarországi irodalomként említi Reviczky 1790-es *Introductio ad politica Regni Hungariae*-jét. Nagyon fontos a kontinuitás diszkontinuitás megítéléséhez, hogy Récsi említi Zsoldos Ignác *Szolgabírói hivatalát*, bár részletes értékelésébe nem bocsátkozik. Felsorolja Kassics 1833-as *Praxis politica civilisét*, Huber 1829-es művét. Említi, hogy Mo. és Erdély alaki igazgatási jogát a közjogi és a statisztikai munkák hozzák (Cziráky 1851-es művét hozza fel csak e körben).<sup>777</sup>

Récsi a következőkkel indokolja a közigazgatási jog oktatásának és kutatásának szükségességét: „De az igazgatási jog rendszeres előadásának most sem kisebb a szükséges volta, kivált, miután a birodalom egész igazgatási szervezetében a megváltozott közjogi viszonyok következtében oly lényeges átalakulás történt, hogy a régi szervezet helyébe minden országrészeiben (!) új lépett, és az igazgatás-szaki (!) anyagi törvényekben gyorsan, mondhatni szakadatlanul történnek az új állapot igényeinek megfelelő változások.”<sup>778</sup> Récsi korának osztrák közigazgatását rendszeresen Stubenrauch 1851-es műve tárgyalja, kire e

<sup>774</sup> Récsi 1854-1855 I. 14.

<sup>775</sup> Récsi 1854-1855 I. 15.

<sup>776</sup> Récsi 1854-1855 I. 16.

<sup>777</sup> Récsi 1854-1855 I. i.m. uo.

<sup>778</sup> Récsi 1854-1855 I. 17.



körben hivatkozik is Récsi jeles munkaként.<sup>779</sup> A Récsi életével foglalkozó források közül Pauler Tivadar tanulmánya a *Közigazgatási törvénytudomány* és Stubenrauch kapcsolatáról a következőket írta: „Bár a tárgy azonosságánál fogva munkája Stubenrauch dolgozatával sokban hasontartalmú, lényegesen attól abban különbözik, hogy szerző a magyar királyi Helytartótanács és Udvari Kamarának szabályrendeleteit nagy fáradsággal kikutatván, azoknak érvényben maradt intézkedéseit a maga helyén megérinté.”<sup>780</sup> Hogyha a korábbiakban írt, és a magyar közigazgatás-tudomány történetében elsőnek tekinthető dogmatikai felvázolást tekintjük (értve ezen a közigazgatási jog fogalmát, helyét a jogrendszerben, kapcsolatát más jogágakkal, és tágabb értelemben a közigazgatási jog forrásait), akkor azt kell mondanunk, hogy Récsi nagyon erősen, olykor szövegszerűen épít Stubenrauch művére. Maga a Récsi-féle tankönyv címét adó, igen veretesnek és magyarosnak ható közigazgatási törvénytudomány kifejezés az osztrák dogmatikában használatos, a mai szótárak által már a szóanyagba fel nem vett *Verwaltungsgesetzkunde* egyszerű, bár szerencsés átültetésének tűnik, követve ezzel a közel *mainstream* korabeli nyugati közigazgatási tudományosság példáját.

Ugyanakkor világossá kell tenni, hogy Récsi műve alapvetésében (tárgya összetettségéből és sajátosságából eredően) összehasonlítható közigazgatási jellegű, mivel a Bach-rendszer államának magyar, osztrák, cseh, galíciai és lombard-velencei közigazgatását is vizsgálat tárgyává teszi. Ez akkor is érénye, ha gyakran nem lép túl az osztrák közigazgatási jogirodalom recípiálásán.

<sup>779</sup> Ld.: Stubenrauch 1851 és Stubenrauch 1861. Récsi az 1851-es első kiadásra hivatkozott, de az nekem nem áll rendelkezésre. Récsi az 1851-es első kiadásra hivatkozott, de az nekem nem áll rendelkezésre. A korábbi elméleti részek forrásai Stubenrauchnál: a Récsi 1854-1855 I.1-5.-ben található többszintű és hosszas meghatározásának legfeljebb az igazságügyi igazgatás-pénzügyi igazgatás-katonai igazgatás kategóriatrió vonatkozásában találunk némi fogódzót: Stubenrauch 1861 I.1., egyebekben vagy más külföldi forrásokra támaszkodott, de nem zárható ki kétségmentesen az sem, hogy netán saját definíció-rendszert vázolt fel Récsi. A közigazgatási jog „kútforrásait” tárgyaló I.6-9. lapok párhuzamait a Stubenrauch I.2.-ben találjuk. Különösen érdekes itt kitérni a korábban említett politikai kódex problémájára. „Wir besitzen seinen umfassenden politischen Codex (wie z. B. das allgemeine Bürgerliche Gesetzbuch oder das Strafgesetzbuch) welcher ein System bestehenden Verwaltungsnormen enthielte.” Stubenrauch a későbbiekben idéz is egy korabeli német nyelvű nagymonográfiát a tárgykörrel: Luca, Ignaz de: *Politischer Codex oder wesentliche Darstellung sämtlicher die f.f. Staaten betreffenden Gesetze und Unordnungen im politischen Fache* I.-XIV. Wien, 1789-1794. S.n. Lásd: Stubenrauch 1861 I.2., I. 9. Mindebből kiolvasható, hogy Stubenrauch a közigazgatási (politikai) kódex léte mellett foglalt állást, és a Luca-mű ennek egy kísérlete. A probléma hátterére lásd még a korábban már idézett Récsi 1854-1855 I. 5-6. 2. lábjegyzetét is. A megismerési értelemben vett jogforrások megjelenési formáit Récsi Stubenrauchhoz hasonlóan osztályozza és sorolja fel (Récsi I. 6-9. és Stubenrauch I. 2-5.). A tartományi jogforrásokról mondottak forrását (Récsi I. 9.) Stubenrauch I. 3-4.-ben találjuk. A hivatalos lapokról mondottak (Récsi I. 14.) forrása a Stubenrauch I. 5-8., kivéve a magyar tárgyú adalékokat. A külföldi jogszabálygyűjteményekről mondottak (Récsi I. 8-16.) forrása Stubenrauch I. 2-13. A nem magyar tárgyú közigazgatási jogi szakirodalomra (Récsi I. 15-17.) forrása Stubenrauch I. 13-15.

<sup>780</sup> Pauler Tivadar: *Récsi Emil. (Emlékezés)*. In: Pauler Tivadar: *Adalékok a hazai jogtudomány történetéhez*. Budapest, 1878. 257-273. MTA. Az idézett rész a 263. lapon található.

Hogyha néhány vegyes jellegű, külföldi elemet is hordozó tematikát veszünk tekintetbe Récsi munkájában, akkor azt láthatjuk, hogy a szerző számos módon tesz közzé a külföldi közigazgatások ismeretére vonatkozó megállapításokat. Így például olasz és francia érintőleges rendészeti ismeretközlés keretében ismerkedhetünk meg a különös rendőri hatóságok körében a cs. kir. rendőri igazgatóságokat. Szerzőnk e körben az olasz párhuzamra is utal, említve, hogy a cs. kir. rendőri igazgatóságok olasz megnevezése a Lombard-Velencei Királyságban a *Prefettura dell' ordine pubblico* alakkal adható vissza a jogi *lexikában*.<sup>781</sup> Ugyanakkor a szerző franciás műveltségének is tanújelét adja, amikor a csendőrség körében említi a régies helyesírású franciasággal *Gensdarmarie*-nek mondott mintaadó szervezetet.<sup>782</sup>

A pénzügyi igazgatás körében ismert problémája volt a kornak az úgynevezett pénztári hivatalok kérdése. Récsi e körben az osztrák közigazgatás szakirodalmát vette figyelembe a tárgy sajátosságaiból eredően.<sup>783</sup> Az újabb irodalmat illetően Siard Steiner Brünbnben, 1851-ben megjelent *Zur Kenntniss der Staatskassen und ihres Organismus nach den neuesten Bestimmungen in Kaiserthume Österreich* című munkájára utal Récsi. Régibb forrásműként jellemez egy 1841-es és két 1845-ös monográfiát: az előbbi Anton Seyff Bécsben megjelent *Das österreichische Cassensystem bildlich dargestellt und beschrieben der Staatscassen und die durch die Bestimmung derselben bedingten Rechnungs- und Casseldurchführungen-je*, illetőleg Joseph Neugebauer *Organische Darstellung der gesamten finanz. Verwaltung und des Controllwesens, dann der Casse-enrichtungen in den k. k. Staaten-ja*. Ezeket a műveket Stubenrauch könyve is idézi.<sup>784</sup>

Récsi kötete *Vezéreszmék az ügyrendtartásról*<sup>785</sup> című alfejezete Malchus egy munkájának részletét<sup>786</sup> jelöli meg háttérként. Itt gyakorlatilag a mai magyar ügykezelésre, iktatásra vonatkozó hazai szaknyelv igen korai, és meglepő szakszerűséget és árnyaltságot mutató példájával találkozunk. A Malchus-műben olvasható *inneren Staatsverwaltung* kifejezés gyökerei részben a korábbi fejezetben említett Sonnenfels 1798-as munkájára vezethetőek vissza. (És ékes bizonyítéka ez egyben annak is, hogy a *terminus technicus* az osztrák tudományosságban negyedszázad múltán is tartotta magát.) Itt szükséges utalni arra a szintén terminológiai problémára, hogy Stubenrauch művéből kitűnően a *politische*

<sup>781</sup> Récsi 1854-1855 I. 102. Párhuzamos fejezet Stubenrauchnál az olasz utalás nélkül: Stubenrauch 1861 I. 36-37.

<sup>782</sup> Récsi 1854-1855 I. 108.

<sup>783</sup> Récsi 1854-1855 I. 191.

<sup>784</sup> Stubenrauch 1861 I. 60-61. csillaggal jelölt lábjegyzete.

<sup>785</sup> Récsi 1854-1855 I. 219-235.

<sup>786</sup> Malchus, Carl August: *Politik der inneren Staatsverwaltung, oder Darstellung des Organismus der Behörden für dieselbe* II. Heidelberg, 1823. 1-16. Mohr.

*Verwaltung* szópár (még 1861-ben is!) egyben a *Polizei-Verwaltung* kifejezéssel is egyenértékű volt.<sup>787</sup> Ugyanakkor Stubenrauch szövegéből kitűnik, hogy a *politische (Polizei-) Verwaltung* az igazságügyi igazgatás (*Justizverwaltung*); a pénzügyi igazgatás (*Finanzverwaltung*) és a katonai igazgatás (*Militärverwaltung*) mellett képzelendő el.

A korszakban is már jelentős probléma volt a tisztviselők nyugdíjügye, korabeli kifejezéssel „nyugalmaztatásának” kérdése.<sup>788</sup> Récsi a bonyolult rendszert részben a német nyelvű szakirodalom, részben a hazai latin nyelvű jogtudomány alapján mutatja be.<sup>789</sup> XA tisztviselők nyugalmazásával kapcsolatban Récsi az alábbiakat írja: „A nyugalmazott állodalmi tisztviselők és szolgák nyugélvezményei, valamint a tisztviselők és szolgák hátrahagyott özvegyei és árvái iránti alapszabály az 1771 s 1781-diki nyugpénzi szabályrendeletben foglaltatik, melyekhez rendre nagyobb számú utólagos rendeletek

<sup>787</sup> Stubenrauch 1861 I.1.

<sup>788</sup> A hazai közszolgálati nyugdíjkérdés bemutatásához és a nyugdíjtörvények magyarázatához lásd időrendben: Móczár Elemér: *A magyar állami tisztviselők nyugdíjazásának története és a Nyugdíjtörvény (1885. XI. tc.) magyarázata*. Budapest, 1903. 123. Toldi Lajos. Rüblein Richárd: *Az állami Nyugdíjtörvény magyarázata. Az állami alkalmazottak, valamint azok özvegyeinek és árváinak ellátásáról szóló 1912. évi LXV. törvénycikk, kiegészítve a törvény indokolásával, a törvény egyes szakaszainak értelmezésére és alkalmazására vonatkozó miniszteri és kormányrendeletekkel, felségelhatározásokkal, minisztertanácsi határozatokkal, miniszteri nyilatkozatokkal, kiszámítási táblázatokkal, közigazgatási bírósági döntvényekkel, elvi határozatokkal és ítéletekkel, nemkülönben ellátási kérdésekben a hadiállapotból folyó rendeletekkel*. Budapest, 1916. 338. Egyetemi Nyomda. Rüblein Richárd: *Nyugdíjjogszabályok és rokon kérdések. Az elcsatolt területekről beköltözött magyar közszolgálati alkalmazottak és hozzátartozóik ellátásáról szóló 1927. évi XXIV. törvénycikk ismertetése. Egyéb jogszabályok. A nem állami tanszemélyzet összes nyugdíjjogszabályainak részletes ismertetése és magyarázata. Törvények, miniszteri és kormányrendeletek, minisztertanácsi határozatok, székesfővárosi közgyűlési határozatok, közigazgatási bírósági és kúriai ítéletek*. Budapest, 1930. IV., 328. Szerző. Rüblein Richárd: *A nyugdíjnovella és egyéb nyugdíjjogszabályok. A közszolgálati alkalmazottaknak és a honvédség tagjainak, valamint mindezek hozzátartozóinak ellátását szabályozó rendelkezések módosításáról szóló 1934. évi I. törvénycikk kiegészítve annak indokolásával, végrehajtási rendeleteivel, magyarázatokkal, jegyzetekkel, és kiszámítási példákkal. Egyéb nyugdíjjogszabályok, úgymint a nyugdíjak csökkentésére – továbbá a külföldön tartózkodó nyugdíjasok ellátási díjának szabályozására vonatkozó rendelkezések; minisztertanácsi határozatok, miniszteri magyarázatok, közigazgatási bírósági ítéletek és elvi határozatok, kiszámítási és egyéb táblázatok*. Budapest, 1934. 147. Egyetemi Nyomda. Rüblein Richárd: *Jogszabályok és joggyakorlat a közszolgálati alkalmazottak és ezek hozzátartozóinak nyugdíjügyeiben. Az 1930-1939. években kelt jogszabályok és magyarázó rendeletek. Köztisztviselők, tanárok és tanítók, a hadviseltek, tűzharcosok és hadirokkantak vitás ügyeiben létrejött, továbbá a nyugdíjnovellára irányuló közigazgatási bírósági ítéletek. A zsidótörvény rendelkezései. A nyugdíjak csökkentését és emelését tárgyaló rendeletek magyarázata kiszámítási példákkal. Táblázatok. A visszacsatolt felvidéki és a visszatért kárpátaljai területen állomásozó közszolgálati alkalmazottak és az ott lakó nyugdíjasok, özvegyek és árvák ellátási ügyeire vonatkozó rendelkezések*. Budapest, 1940. 256. Szerző. Ratkovszky Károly: *Tanulmányok a nyugdíjkérdéshez. Első rész. I. A magyar államháztartás nyugdíjszükségletének alakulása az 1924/25. évtől az 1934/35. évig. A nyugdíjteher növekedésének okai és jelentősége. II. Az ifjúság elhelyezkedése és a nyugdíjkérdés*. Budapest, 1935. 83. Madách Nyomda és Könyvkiadó-Ladányi Jánosné Könyvnyomdája. Magyar Közigazgatás-tudományi Intézet 17. Ratkovszky Károly: *Tanulmányok a nyugdíjkérdéshez. Második rész. I. Államháztartásunk nyugdíjszükséglete az 1868-1914. években. Hogyan alakult volna Nagy-Magyarország nyugdíjterhe s mekkora volna napjainkban? II. Mennyiben túlzott a jelenlegi nyugdíjteher s szükség van-e az ellátási szabályok módosítására?* Budapest, 1940. 170. Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda. Magyar Közigazgatás-tudományi Intézet 31. Szabolcs Ottó: *Köztisztviselők az ellenforradalmi rendszer társadalmi bázisában (1920-1926). (Tisztviselőkérdés Magyarországon az első világháborút követő infláció és szanálási válság éveiben)*. Budapest, 1965. Akadémiai.

<sup>789</sup> Récsi 1854-1855 I. 360-388.

járulnak”<sup>790</sup>. Récsi a továbbiakban csak az 1781-es „nyugpénzi szabályrendeletre” utal, melynek pontos megnevezése a következő: 1781. március 30-ról kelt kegyelmes királyi leirat által közzétett Magyar- s Erdélyországra nézve kiadott általános 1781-i nyugdíjszabályzat.<sup>791</sup> Ezt a jogszabályt –ahogy a szerző utalásából kiderül- Szinerszeki (Szinerszeghi) Keresztury József korábbiakban említett 1788-1789-ben Bécsben megjelent *Constitutio regia...* című két kötetes műve I. kötete 100-102. lapjain. Ugyanez a szabályozás olvasható a későbbi, Magyarországon de német nyelven Budán, 1845-ben megjelentetett jogszabálygyűjteményben, melynek címe: *Normal-Vorschriften in Pensions-Sachen von 1771-1844* (az I. kötet 2. számon közzétett jogszabálya).<sup>792</sup> A kézikönyv említi a jogszabály azon passzusát több helyen is, mely szerint: „Örültség, betegség, vagy vakulás által hibájokon kívül minden kenyérkerestre képtelenné vált hivatalnokok fizetésének egynegyede folyó élvezményül meghagyható.”<sup>793</sup> Récsi a szakirodalom körében említést tett a latin nyelvű magyarországi munkáról, melyet itt újólal felemlít. A hazai német nyelvű jogszabálygyűjteményről szólva felsorol néhány egyéb a nem magyar tartományokra vonatkozó összeállítást, melyek közül a legjelentősebb a Gottfried Straus által szerkesztett összeállítás: *Grundsätze über die Behandlung der Beamten, deren Witwe und Waisen in Pensionsfällen*. Ez Récsi szerint nem volt hivatalos, „törvényerejű” gyűjtemény, de mégis mindenütt „vezérfonalul” használták a nyugdíjesetek eldöntésénél. Szintén nyugdíjkérdések körében idéz egy Bécsben, 1844-ben, Vincenz Schwabe által megjelentetett *Das allgemeine österreichische Civil- Pensions- und Provisions-System* című kötetet.<sup>794</sup> Érdekesség, hogy Straus művéről nem sikerült a cím alapján bővebb adatokat fellelnünk. Az egykor oly’ híres munkára ma nincs elérhető adat. A magyar közigazgatási kézikönyv említi még egy Prágában, 1847-ben napvilágot látott közszolgálati nyugdíjügyi kézikönyvet Adolph Wildenauer tollából, melynek címe: *Handbuch die Normal-Vorschriften über die Unterstützung und Versorgung der in den k.k. österr. Militär-und Civil-Staats-, ständischen, städtischen oder sonst. öff. Bedienstungen stehenden Individuen und ihren Witwen und Waisen*.<sup>795</sup>

A szintén az állam szolgálatában álló tisztviselők nyugdíjügyét illető ügynevezett temetési évnegyedi illetményt (*conductus angaria*) Keresztury I. kötet 108-109. alapján ismerteti.<sup>796</sup> Ennek szabálya az, hogy a nettó évi 600 ft-ot meg nem haladó illetmény esetén

<sup>790</sup> Récsi 1854-1855 I. 360.

<sup>791</sup> Récsi 1854-1855 I. 360. 2. lábjegyzet.

<sup>792</sup> Récsi 1854-1855 I. i.m. uo.

<sup>793</sup> Récsi 1854-1855 I. 102., 360., 363.

<sup>794</sup> Récsi 1854-1855 I. 360. 3. lábjegyzet.

<sup>795</sup> Récsi 1854-1855 I. 360-361.

<sup>796</sup> Récsi 1854-1855 I. 380., illetve Keresztury idézése: Récsi 1854-1855 I. 380. 1. lábjegyzet.

szolgáltatandó ki.<sup>797</sup> Egy 1821. év január 21-i császári és királyi kamarai, Stubenrauchnál fellelhető<sup>798</sup> rendeletet idéz arra nézve, hogy a temetés vonatkozásában miképpen segíeyezhetők, és milyen összecszerűségig a férjük után csak ellátásra jogosult özvegyek: „Oly özvegyek részére, kik férjük szolgálati minőségéhez képest csupán ellátást nyerhetnek, ha a hagyatékából a betegség s temetés költségei nem fedezhetők, 30-40 ft-nyi segítség hozható javaslatba.”<sup>799</sup>

Récsi Emil a közigazgatási törvénytudomány alaki részét, a közigazgatási szervezetet és államszolgálati viszonyt felölelő szakirodalomként említi Joseph Kudler Bécsben, 1834-ben megjelent *Versuch einer tabellarischen Darstellung d. Organismus d. österr. Staatsverwaltung* című munkáját, illetve ilyenként hozza Virozsil Antal 1852-ben Budán megjelent *Juris publici Regni Hungariae specimen tertium, jus administrationis vel regiminis publici, quod secundum avitam constitutionem hoc in regno usque ad a. 1848. viguit, ordine scientifico exhibens* című munkáját is,<sup>800</sup> ennek ezen említett, harmadik mutatókötet foglalkozott a közigazgatással (maga a mű hat részből állott, és 1851 és 1854 között jelent meg.) Emellett a közszolgálati jog körében négy jelentős német nyelvű forrásra hivatkozik: a bécsi Jogi Kar dékánja, Eugen Alexander Megerle-Mühlfeld<sup>801</sup> által írott hét kötetes *Handbuch f. alle k.k., städtischen Beamten, deren Witwen und Waisen* -t (Bécs, 1809 I.-V., illetve 1828-ig VI.-VII. kötet jelent meg, ez az osztrák közszolgálatokkal kapcsolatos törvényekre elsőrendű forrás), illetőleg Johann Winiwarter *Systematische Darstellung in...die öffentlichen Beamten...*(Wien, 1829) című törvénygyűjteményét is említi. Ide sorolható még Carl Mally 1853-ban Bécsben második kiadásban megjelent *Die neuen Behörden und ihr Wirkungskreis* című könyve, illetőleg egy szintén Bécsben, ugyanezen évben Johann Bergmayer által megjelentetett monográfia a katonai és tengerészeti közigazgatásba tartozó kérdésekről: *Kriegs- und Marine-Verfassung d. Kaiserthums Österreich*.<sup>802</sup>

A második kötetben, mely a *Politikai és rendőri közigazgatás* címet viseli –részben ismétlő jelleggel- újra áttekinti a tárgyat, és azon belül a közigazgatási törvénytudományt az alábbiak szerint: „Az ausztriai igazgatási jog anyagi része – kiválasztván belőle a külügyi s tisztán katonai igazgatás tárgyait, két további fő részt foglal magában, úgymint: a közigazgatási és a pénzügyi törvénytudományt. A közig[azgatási] törvénytudomány köre (ezen szorosabb

<sup>797</sup> Récsi 1854-1855 I. 380-381.

<sup>798</sup> Stubenrauch 1851 I. 240.-re utal.

<sup>799</sup> Récsi 1854-1855 I. 381., főszöveg és 1. lábjegyzet.

<sup>800</sup> Récsi 1854-1855 I. 396.

<sup>801</sup> Őt Récsi Johann Carl Megerle Mühlfelddel azonosítja a J.C. névjelzésből kitűnően. Ez téves, mivel Johann Carl természettudós volt.

<sup>802</sup> Récsi 1854-1855 I. 396. 1. lábjegyzet.

értelemben) azon ügyeket öleli fel, melyek a politikai s rendőri hatóságok hatáskörébe tartoznak; ezek pedig a következők:

I. Politikai és rendőri közigazgatás ügyei.

II. Vallás-és közoktatási ügyek.

III. Közgazdászati (földmívelési, ipar-s kereskedelmi) és középítészeti ügyek.

A politikai közigazgatás itten azon kiterjedésben értetik, melyben az a Belügyminisztérium hatáskörét képezi. A közigazgatási törvénytudomány fennebb kijelelt körébe eső egyes tárgyak előadásában e munka folyamában oly rend követtetik, mely a gyakorlati hivatali ügyviselésbeni elválasztásuknak lehetőleg megfelelő.”<sup>803</sup>

Ez az idézet a nagy szakigazgatási ágazatok egyik első felsorolása (lásd ehhez a Zsoldosnál írtakat is), ezért a részlet dogmatikai jelentősége is elvitathatatlan. Másfelől a politikai közigazgatást világosan azonosítja a Belügyminisztérium hatásköreivel, azaz a belügyi igazgatással, és elválasztja ettől a külügyi igazgatást és a katonai igazgatást, melyet szintén tárgyal. Ugyanakkor figyelemre méltó, hogy a közigazgatási törvénytudomány egyenrangú része a pénzügyi törvénytudomány is. Erre Stubenrauch világosan nem utal.<sup>804</sup>

Récsi munkájában a nemzetközi (köz)jogi relevanciával is bíró, részben rendészeti tiltás által érintett külügyi igazgatási kérdéseket is tárgyal. Ide tartozik az idegen polgári vagy katonai államszolgálat (közszolgálati állás) elfogadása: „Különösen tiltatik idegen polgári vagy katonai államszolgálat elfogadása előre kinyert engedély nélkül. Ausztriai alattvalónak azonban engedelem nem adható idegen kormány részéről olynemű diplomáciai alkalmaztatás elfogadására, minő a Bécsi Kongresszusi Akta 17. mellékletének I. cikkében van kijelelve és osztályozva. Tehát e tilalom nem terjed ki idegen consulság elfogadására, melyhez azonban természetesen kinyerendő a törvényes exequatur.”<sup>805</sup>

Ennek a tételnek a jogszabályi háttere az 1826. szeptember 7-én kelt 955. számú cs. kir. kancelláriai elnöki leirat. A Bécsi Kongresszusi Akta 17. mellékletének I. cikkét Récsi eredeti nyelven, azaz franciául idézi: „Les employés diplomatiques sont partagés en trois classes. Celle des Ambassadeurs, Légats, ou Nonces. Celle des Envoyés, Ministres ou autres accrédités auprès des Ministres chargés des affaires étrangères.”<sup>806</sup> Saját fordításomban: „A diplomáciai szolgálatban állók három osztályra tagolódnak. Ezek a követek, legátusok,

<sup>803</sup> Récsi 1854-1855 II.1.

<sup>804</sup> Stubenrauch 1861 51-61. tárgyalja az *Organe für Finanzwesen* pontban az osztrák pénzügyi igazgatás szervezetét, illetve az igazgatási definíciókban éppen csak említést tesz a pénzügyi igazgatásról, mintegy felsorolás jelleggel. Erre lásd: Stubenrauch 1861 1.

<sup>805</sup> Récsi 1854-1855 II. 19.

<sup>806</sup> Récsi 1854-1855 II. 19. 2. lábjegyzete vonatkozik a kancelláriai elnöki leirat nevesítésére és a francia szöveg idézésére.

illetőleg a nunciusok. Ezek a küldöttek, diplomáciai megbízottak, és egyéb megbízólevéllel ellátott személyek a külügyekkel megbízott miniszterhez tartoznak.” Hasonló témakör az idegen kamarási kulcs elfogadásának kérdése ausztriai állampolgárok számára (bár ez a *quaestio* mára csupán erősen történeti becsű), melyet az 1818. év július 19-i cs. kir. udvari kancelláriai rendelet szabályozott. Erről a kötet a következőket írja: „Az ausztriai állampolgároknak általában tiltatik idegen kamarási kulcs elfogadása, vagy éppen kérése: s legfeljebb azon különös figyelmet érdemlő esetekben lehet helyet adni kivételnek, midőn idegen uralkodó sürgeti ennek részére a legfelsőbb engedélyt, s különben is azon udvar iránti személyes tekintetektől ezt megtagadni nem is igen lehetne. A fentebbi tilalom azonban nem áll a *sujet mixte*-ekről.”<sup>807</sup> (A *sujet mixte* ez esetben azt jelenti, hogy valaki két vagy több uralkodó alattvalója, azaz egynél több állampolgársága van.)<sup>808</sup> Ez az eset egy francia fogalom magyar környezetben való használatának ékes példája.

A közigazgatási rendőrség teendőinek körét Récsi az alábbiakban foglalja össze:

„A rendőr-igazgatás által teljesítendő feladat általában három fő pontra visszavihető. Áll az ti.

I.Közbátorlét és belcsend fenntartásából;

II.Személy és vagyon bátorléte iránti gondoskodásból;

III.A közrend fenntartásából.

A közigazgatási rendőrségnek ebbeli hivatalos működése figyelő, előző, és óvó, ellentétben a törvényszéki rendőrség működésével, mely a jogsértések és károsítások előfordultakor a törvény áthágóinak felfedezésére, s mennyiben maga a fenyítés jogával nem bír, az illetékes büntető hatóságnak kezébe szolgáltatására van irányozva. Mi a fennebb említett fenyítés jogát illeti, ez általánosságban szabályoztatik az 1854. ápr. 20-ról kelt cs. rendelet által; a koronaországok fővárosaiban fennálló cs. k. rendőrhatalóságok büntető törvényhatósága pedig az 1854. márt. 11. cs. rendelet által. A jelen fejezetben különösen a közbátorlét és belcsend fenntartására irányzott törvényes intézkedések adatnak elő, melyek által tudni illik oly veszélyek megelőzése és elhárítása céloztatik, melyek az államnak belső kötelékét támadnák meg, belcsendjét, nyugalmát zavarnák s az általános országos bátorlétet háborítanak.”<sup>809</sup>

<sup>807</sup> Récsi 1854-1855 II. 19. 4. lábjegyzete vonatkozik a kancelláriai rendelet nevesítésére, az idézett szöveg is a lábjegyzetben található.

<sup>808</sup> „Persons possessing more than one nationality - so-called *sujet-mixtes*.” Weis, Paul: *Conflict Laws*. In: Weis, Paul: *Nationality and Statelessness in International Law*. Oxford, 1979. 161. Oxford University Press. Megjegyzendő, hogy a fogalom egyáltalán nem tekinthető ma már bevettnek, nem sikerült egykönnyen a valós (és szabatos) értelmét megvilágító szakirodalomra könnyen rátalálni. Az angol forrásból nem világlik ki, hogy a *sujet* szónak itt még alattvaló (ném. *Untertan*) értelme van.

<sup>809</sup> Récsi 1854-1855 II. 189-190.

A közigazgatási rendőrség (ma talán az igazgatásrendészet mutat vele némi rokonságot) és a törvényszéki rendőrséget egybevető szövegrész törvényszéki rendőrségre vonatkozó passzusait egy magyarra le nem fordított, és Récsi által közelebbről nem *identifikált* német nyelvű szabályozás, a *Wirkungskreis der k.k. Polizeibehörden* (A cs. k. rendőrhatalóságok hatásköre) 7. §-a szabályozta.

Az *A rendőri igazgatás (vége) közoktatási ügyek* című harmadik kötet sárga kiadói papírkötésének versoján olvasható, hogy az anyag „tetemes mértékben szaporodott az új törvények és rendeletek által,” és „az alaposság rövidsége nélkül az eredetileg kitűzött három kötet terjedelmébe be nem volt szorítható, a harmadik kötet elérte a 70 ívet, így egy negyedik kötet kiadása vált szükségessé, melynek végén igen kimerítő s teljes betűrendes tárgymutató kerül,” azaz a eredetileg háromkötetesre tervezett munka négykötetessé válását indokolta a kiadó, Heckenast Gusztáv.

Ebben a kötetben több, Csehországra vonatkozó érdekességet is találunk (emlékezhetünk a korábbiakban írtak esetében, hogy Prágában számos német nyelvű közigazgatásilag is releváns jogszabálygyűjtemény jelent meg, vagy gondoljunk csak az első, az 1776-os Mayern-féle, Csehország járási hivatalait közigazgatás-tudományos irányultsággal feldolgozó német nyelvű munkára). Récsi említi, hogy 1770. május 14-i keltezéssel Csehországra nézve általános vásári rendtartás létezik, bár legjelentősebbnek az 1792. április 24-i bécsi általános vásári rendtartást tartja.<sup>810</sup> Ugyane körben jelentős, hogy az 1850. június 25-i kereskedelmi miniszteri rendelettel a bécsi húsárszabást eltörölték, ezért a marhatenyésztők levágathatták marháikat a városban, és a húst kimérhették Bécs területén.<sup>811</sup> Ez érinthetett akár cseh, magyar, osztrák kereskedőket, bár maga a szarvasmarha-tenyésztés magyar kézben volt (Récsi erről nem tesz említést.) A kötet felhívja a figyelmet egy igen érdekes, önkéntes *adaptáció* útján megvalósuló befogadás (*recepção*) esetére a szegénységélyezés területén. A legrégibb szabályozás az osztrák, cseh, galíciai, lombard-velencei és magyar területek közül Csehországban 1782-ben plébániai szegénységélyező intézetek formájában került kialakításra. Ennek mintájára adtak ki a koldusokkal való bánásra vonatkozó rendeletet Erdélyben Récsi szerint<sup>812</sup> (bár kiadási évszámát, számozását, megnevezését és fellelhetőségét, továbbá tartalmát konkrétan nem nevesíti).<sup>813</sup>

<sup>810</sup> Récsi 1854-1855 III. 3. 1. lábjegyzet.

<sup>811</sup> Récsi 1854-1855 III. 10.

<sup>812</sup> Récsi 1854-1855 III. 123-124. 3. lábjegyzet.

<sup>813</sup> A cseh (jogi) kultúra magyarországi hatásait elemző önálló nagyobb munkáról nem tudok. A magyar kultúra csehországi hatásaira ld.: Sárkány Oszkár: *Magyar kulturális hatások Csehországban 1790-1848*. Bp., 1938. 55. Dunántúli Nyomda.



Foglalkozni szükséges még néhány kisebb, külföldi, vagy hazai nem magyar nyelvű szakirodalom idézése miatt felvetődő problémával. Récsi szintén feltünteteti forrásként Stubenrauchot,<sup>814</sup> aki szerint az az 1846. szept. 3-án kiadott 27.977. számú cs. k. egyesült udvari kancelláriai rendelet, mely a gyufagyárakban foglalkoztatott munkások egészségromlását eredményező ártalmak megszüntetésére nézvést csak a nem magyar tartományokra nézve tartalmazott rendelkezéseket<sup>815</sup> (azaz a magyar gyufagyártó munkások egészségromlása kevésbé váltott ki riadalmat Bécsben). Más helyen a Kropatschek-féle jogszabálygyűjtemény<sup>816</sup> segélyével idézi a magyar közigazgatási jogtudós az 1826. augusztus 24-én kelt 24.337. számú, nyilvános táncvigalmak és házi bálók egyes napokon (katolikus egyházi ünnepeken) való tiltásáról szóló cs. kir. egyesített udvari kamarai rendeletet.<sup>817</sup> Akadnak tartalmuk okán a magyar olvasóból neheztelést kiváltó tiltásra utalások,<sup>818</sup> illetve módszereiben kifejezetten a rendőrállamot idéző (de tartalmilag helyeselhető) feljelentési kötelezettségre utalás („Oly személyek, kik magzatelhajtó vagy méregszereket kérnek a gyógyszerházból orvosi rendelés nélkül, titkon a politikai hatóságnak feljelentendők.”).<sup>819</sup>

Külföldi hatásként említendő, hogy az 1851. december 13-án kelt tengeri egészségügyi szabályzat (mely Stubenrauch 1851. évi kiadását követően látott napvilágot) olasz terminológiáit ismerteti a kötet.<sup>820</sup> (Járványra) gyanús ország (*di patente non libera*) pestis/sárgaláz magától kitörhet, gyanútlan ország (*di patente libera*) ahol ilyen nincs.<sup>821</sup> Gyanús és tiszta (*di patente netta*) ha egészségi útlevél erősíti meg, hogy a hajó indulása előtt 21 nappal nem volt gyanús „kórsági eset” (fertőző betegség). Tisztátalan (*di patente brutta*) 21 nappal az indulás előtt a helységben vagy környékén ragály volt.<sup>822</sup> Súlyosan tisztátalan (*patente brutta aggravata*) a hajó egészségi útlevele, ahol betegség uralkodik vagy uralkodott és az utolsó 21 nap alatt a járvány meg nem szűnt.<sup>823</sup>

<sup>814</sup> Stubenrauch 1851 I. 374.

<sup>815</sup> Récsi 1854-1855 III. 26. 3. lábjegyzet.

<sup>816</sup> Kropatschek-Goutta Pilchl 1787-1847 LIV. 58. számú jogszabály.

<sup>817</sup> Récsi 1854-1855 III. 130. 2. lábjegyzet.

<sup>818</sup> Az Egyetemi Nyomda privilégiumainak eltörléséről van szó: „A budai Egyetemi Nyomdának 1779. nov. 5-én kelt szabadalma valamennyi felső-és középfokú oktatási intézmények számára tankönyvek nyomtatása és eladása iránti, továbbá a r. kath. misekönyvek és breviáriumok fekete színneli nyomtatásáról szóló 1811. ápr. 25-i, valamint az 1822. szept. 26-án a *Corpus Iuris Hungarici* nyomtatására és kiadására szóló szabadalmi meglettek szüntetve.” Récsi 1854-1855 III. 245. 3. lábjegyzet.

<sup>819</sup> Récsi 1854-1855 III. 54.

<sup>820</sup> Récsi 1854-1855 III. 91-96.

<sup>821</sup> Récsi 1854-1855 III. 92.

<sup>822</sup> Récsi 1854-1855 III. 93.

<sup>823</sup> Récsi 1854-1855 III. 94.

A *Földművelési, ipar-, kereskedelmi- és közlekedési ügyek* című negyedik kötetben hazai nem magyar nyelvű, a joganyagot is nyomon követő orvostörténeti forrásgyűjtemény-jellegű szakirodalomból, a Linzbauer-féle *Codex medicinalis regni Hungariae*-t felhasználva<sup>824</sup> idézi a lótenyésztés ügyében kelt 1777. december 11-i 6186. számú m. k. helytartótanácsi intézkedést.<sup>825</sup>

Ebben a kötetben is találkozhatunk az 1851-es tengeri egészségügyi szabályzattal (de ezúttal nem egészségügyi, hanem kereskedelmi szempontból). Récsi mintegy dogmatikai fundamentumként állapítja meg a tárgykör vonatkozásában, hogy az ausztriai tengeri törvények alapja az 1774. április 25-én kelt *Editto di politico di navigazione mercantile*, melynek szövegét olaszul az osztrák Leopold Neumann tette közzé (közvetítéses átvétel),<sup>826</sup> és amelyet Magyarországon az 1803. július 29-i udvari rendelet felhatalmazására a m. k. Helytartótanács 1804. július 31-i intézvénnyel lépett hatályba.<sup>827</sup> A tárgykört szabályozta két másik fontos olasz nyelvű rendelet, az 1823-as *Regolamento concernente la patenzione dei bastimenti austriaci a lungo corso*,<sup>828</sup> valamint az 1825-ös *Regolamento del cabotaggio austriaco*<sup>829</sup> is. E körben a *cabotaggio* jelenti a parthajózást; a nagy parthajózás a *gran cabotaggio*, amely a Gibraltárig és Ceutáig terjedő hajózást jelenti. A kis parthajózás, a *piccolo cabotaggio* amely az ausztriai (Ausztriához tartozó) tengerparti kikötők között zajlik. A *navigazione a lungo corso* jelenti a nagy tengeri hajózást, amely a Gibraltáron és Ceután túli területek elérésére irányul.<sup>830</sup> Fontos, hogy osztrák hajó ágyúki külföldi kikötőben konzuli engedély nélkül nem hagyható hátra.<sup>831</sup>

#### IV.3.6. A külföldi hatások értékelése

Récsi Emil meglehetősen szerteágazó életműve és korai halála megakadályozta abban, hogy a közigazgatási jogot a maga mélységében művelje. Ezt nem segítette elő a közigazgatási jog viszonylagos újdonsága sem, valamint az, hogy Récsi fellépésekor Magyarországon éppen az osztrák közigazgatási jog volt hatályban. Míg Zsoldos a nagyjából

<sup>824</sup> Linzbauer 1852-1861 I. 736.

<sup>825</sup> Récsi 1854-1855 IV. 29. 1. lábjegyzet.

<sup>826</sup> Neumann, Leopold: *Handbuch des Consulatwesens, mit besonderer Berücksichtigung des österreichischen und einem Anhang von Verordnungen*. Wien, 1854. 627. Függelék 29. jogszabály Tandler & Comp.

<sup>827</sup> Récsi 1854-1855 IV. 161.

<sup>828</sup> Neumann 1854 Függelék 30. jogszabály.

<sup>829</sup> Neumann 1854 Függelék 31. jogszabály.

<sup>830</sup> Récsi 1854-1855 IV. 162.

<sup>831</sup> Récsi 1854-1855 IV. 162. 1. lábjegyzet.

már a mai értelemben vetten létező közigazgatási jog lényegiségét egy jó évtizeddel Récsi előtt a helyi önkormányzatok magyar tisztviselőin, közöttük is a legszélesebb feladatköröket magára vállaló szolgabírákon keresztül, az ő feladataikra koncentrálva, tudományosan, de mégis gyakorlati köntösbe öltöztetetten dolgozza fel, addig Récsi a közigazgatási jog egészét, dogmatikáját, anyagi jogát, eljárásait, szervezeti jogát, közszolgálati jogát, a helyi önkormányzatokra vonatkozó jogot és a jelentősebb szakigazgatási ágazatokat (a kezdetektől élő szociális-kulturális vagy humánigazgatást, a mai értelemben vett gazdasági igazgatás főbb ágait és a rendészeti igazgatást) mint totalitást dolgozza fel.

Ez ilyen formában az első dogmatikai alapokon álló és teljes közigazgatási jogtudományi mű (tanjog) megformálásában tárul elénk, a négy kötetes *Közigazgatási törvénytudomány kézikönyve* egyfelől a kor közigazgatási jogát teljes körűen dolgozza fel. Másfelől ezt –részben a kényszer, részben a történelmi helyzet szülte okokból- összehasonlító közigazgatási alapokon teszi akkor, amikor még Lorenz von Stein fellépése valójában meg sem történt. Ez persze részben múlik a felhasznált forrásokon is. Moritz Stubenrauch műve nagy befolyást gyakorol Récsire. Innen eredeztethető az, hogy nemcsak az osztrák örökös tartományok közigazgatására van figyelemmel, hanem a cseh, galíciai (lengyel-ukrán), lombard-velencei, és magyar példák, jogszabályok, tudományos irodalmak idézésének sora kerül bele a kézikönyvbe. Stubenrauch műve 1851-ben jelent meg, Récsi pedig 1854-1855-ben írta és adta ki nagy munkáját. Így figyelemmel van számos Stubenrauch előtti és utáni szakirodalomra, különösen az osztrák szerzők közül Kropatschek, Kudler, Malchus, Megerle-Mühlfeld, Neumann, valamint Winiwarter munkásságára, a magyar szerzők közül Cziráky, Huber, Kassics, Keresztury, Linzbauer, Reviczky, és Zsoldos munkáira hivatkozik. (Ezek közül Huber és Reviczky művel valamiféle *Policeywissenschaft*-szerű prae-közigazgatási jogra emlékeztető ősiszciplínát.) Örömteli a kortárs Zsoldosra való hivatkozás, ugyanis gyakran megfigyelhető toposz lesz a korai hazai közigazgatási tankönyveknél nagyjából 1880-ig, hogy részben hajlamosak többen elsőséget tulajdonítani önmaguknak a hazai közigazgatási jog művelése terén, illetőleg némelyek nem átallják a korábbi művelőkkel a kontinuitást nem, vagy kevésbé vállalni (kontinuitás-diszkontinuitás probléma.) A Récsit ért külföldi hatásoknál persze erős az osztrák elem, hiszen Ausztria közigazgatását dolgozza fel, de természetesen a Habsburg ház fősege alatt élő egyéb említett népekre is figyelemmel van. Így –nyilvánvaló okokból- erősen figyelemmel van a magyar joganyag és a magyar közigazgatási sajátosságok feldolgozására (ennek a kérdésnek itt nem érinthettük valamennyi elemét). Stubenrauchnál is találunk magyar elemeket, de nem azért mert a magyarországi latin vagy magyar nyelvű jogirodalmat ismerte volna, hanem mert az osztrák jogszabályokból

kiemel néhány magyar vonatkozást.<sup>832</sup> (A magyarság részbeni önállását; részbeni idegenségét a Habsburg államalakulatban jelzi a nem magyar tartományokra és Magyarországra vonatkozó szabályozások megkülönböztetése is.)

Inkább érdekesség, és nem valódi tudományos (szerzők olvasásából eredő) hatás az, hogy a tengerjog kérdéseinél az akkor ható olasz szaknyelvet veszi át és ismerteti. Ha áttételes is ez a hatás, de mégiscsak érzékelhető. Neumann műve annyiban a közvetítéses átvétel szép példája, hogy a tengerjog forrása nem lehetett kizárólag csak Velence joga, illetve a velencei jog attól nem válik önmagában osztrákká, ha a Lombard-velencei Királyságot Ausztria elfoglalja. Az sem hallgatható el, hogy az olasz hatás a műben jelentősebb a franciánál, amely igen csekély és közvetett (nemzetközi jogi akta francia szövegének idézése). Emlékeztetni kell a franciát felülmúló (osztrák és csehországi német közvetítéses átvétellel megvalósuló) cseh hatásokra (bár ezek is marginálisak). (Megtaláljuk egy hazai cseh recipiációs átvétel említését Erdély vonatkozásában a szegényügyet illetően).

Récsi nagy érdeme, -hogya osztrák hatásoktól inspiráltan is de- gyakorlatilag a hazai közigazgatási jogban ő az első, aki foglalkozik dogmatikával (fogalomalkotás, közigazgatási jog helye, szerepe, tágabb értelemben a jogforrásokra és a közigazgatási jogi szakirodalomra való kitekintés) e körben pedig nemcsak az osztrák, cseh, galíciai helyzetre utal német nyelvű források nyomán, hanem a magyar közigazgatási jognak is karakterisztikumát adja. (Ne feledjük, a nagy valószínűséggel általa írt lexikoni Jogtudomány szócikkben két évvel kötete írása előtt csak néhány szót szentel a közigazgatási jognak.)

Ugyan Zsoldos is elemmez szakigazgatási kérdéseket, de rendszeres formában, a közigazgatási jog egészére nézve, a szakigazgatásokat rendszerbe foglalva ezt Récsi teszi meg elsőként. Gyakran nem mentes ez a folyamat a jogszabályok idézésétől, azonban a kor színvonalán messze több mindez, mint az oly' sokszor kifogásolt (és ma is élő) jogleírás, leíró jogtudomány.

Récsi Emil tehát ezzel a másfélezer oldalas monumentális kézikönyvével megérdemli, hogy befogadják végre a magyar közigazgatás klasszikusainak panteonjába, ahol őt is megillet egy jelképes tartóoszlop tudományunk épületében.

---

<sup>832</sup> Példálódzva, magyar megyei hatóságokról: Stubenrauch 1861 I. 32. és 54., megyei bíróságok említése: Stubenrauch 1861 I. 45.

#### IV.4.A közigazgatástan korai művelői: Karvasy Ágoston, Kautz Gyula, Grünwald Béla és Mocsáry Lajos, Kerkapoly Károly és Szilágyi Dezső, valamint Concha Győző

A közigazgatás tudományának hazai tudománytörténetét kutatók a korábbiakban megfedkeztek ezen irányzat több művelője munkásságának beillesztéséről. Miről is van szó? Nézetem szerint a hazai közigazgatás tudományos művelésében a kezdetektől a Magyary-iskola fellépéséig valójában két irányzat volt: egy közigazgatási jogi irány és egy közigazgatástani irány. A Magyary-iskola önmagát tekintette a közigazgatás-tudományi irányzat képviselőjének, és azt vallotta, „hogy a közigazgatás sem csak jogi, sem csak közigazgatástani szempontból meg nem magyarázható, hanem mindkét szempont egymást kiegészítő alkalmazására van szüksége az élettel összhangban levő megoldások elérésére, az utóbbi évtizedekben jelentékeny irodalma fejlődött ki.”<sup>833</sup> Magyary és tanítványai tehát a közvetítői iskola irányzatát alkotják a közigazgatási jogi irányzat és a közigazgatástani irányzat között, ez tehát a harmadik irányzat.<sup>834</sup> Minden, a fentivel ellentétes kísérlet anakronisztikus és retrospektív, amely mai fogalmakat, illetőleg más országokban (például Németországban) funkcionáló modellek kényszerzubonyába igyekszik beleerőltetni a magyar közigazgatás-tudományt. Ennek nyomán próbálták és próbálják bizonyítani a politológiai, a szociológiai, szervezéstudományi irányzatok, iskolák létét.

Ezzel szemben a valóság az, hogy a *Policeywissenschaft* valamilyen szintű adaptációjáról lehet beszélni a XVIII. században. Ennek volt egyik utolsó, vagy tetszés szerint a ma megtévesztő hangzású, alkotmánytant és közigazgatástant magában foglaló *Politika* tantárgy első művelője volt Karvasy (Karpf) Ágoston. A közigazgatási jogon kívüli, de a közigazgatás értelmezési tartományához tartozó egyéb nézőpontok a közigazgatástanban nyernek kifejezést (ez általában nem azonos a steiniánus közigazgatástannal). A művelők többsége tehát olyan személy, aki a jogi képzésen belül a *Politika* tantárgy keretein belül közigazgatástannal foglalkozott, arról (is) írt. Kivételt ez alól Grünwald Béla és Mocsáry Lajos képezett, akik (véltetően nem tudatosan) az 1790-es évek magyar pamfletírói hagyományának kései folytatói voltak, és a közigazgatást valamiféle vulgárpolitizálás körében bírálták. (Grünwald részben írt némileg dogmatikai jellegű alkotást a közigazgatási jogról, neves történész és akadémikus volt, míg Mocsáry liberális politikusként tevékenykedett.) Magának a *Politika* tantárgynak nem sok köze volt a mai politikatudományhoz, politológiához (bár ezt a hazai politológia több művelője vagy

<sup>833</sup> Magyary 1942 101.

<sup>834</sup> Hasonlóképpen érvel: Magyary 1942 101., Szaniszló 1977 I. 195-198.

nagyvonalúan kezeli, vagy félreérti), a huszadik század második-harmadik évtizedétől mutatott valamifajta szociológiai jegyeket.

A közigazgatási jog és a közigazgatástan viszonyáról és a közigazgatástan helyéről Concha helyesen mondja a következőket: „Ebből folyólag a közigazgatási jog tudománya a közigazgatásban folyó cselekvést csak nagyon vázlatosan ismerteti s annak megismertetéséhez a belső erőknek ismerete szükséges, melyek a közigazgatásban hatnak. A pénzügyi jogtudomány a pénzügytannak, az oktatási jogé a műveltség elemeinek és a pedagógiának ismeretét kívánja attól, aki az illető közigazgatási ágban működni akar. Így keletkezik a közigazgatási jog tudománya mellett a közigazgatástan. A közigazgatástan az állam cselekvő életét a maga teljességében öleli fel, a közigazgatásjog (!) tudománya ez életnek csak jogi összefüggéseit világítja meg.” Azonban az is igaz, hogy „A közigazgatástan felöleli a közigazgatási jogot is, de azzal nem mint ilyennel, hanem csak mint a közigazgatási cselekvés egyik szükséges elemével foglalkozik.”<sup>835</sup> [...] „Ámde vannak a közigazgatásnak számtalan diszkrecionárius funkciói, amelyek jogilag nem szabályozottak, nem is szabályozhatók, számtalan eszközei és cselekvési módjai, melyek merőben technikus erőktől és szabályoktól függenek, ezek teljesen kívül esnek a közigazgatási jog tudományának körén. A közigazgatási jog tudománya mindezeknél fogva a közigazgatásnak egészen más képét adja, mint a közigazgatástan. Rendszerük is más lesz. [...] „Így a közigazgatási jogra nézve közömbös, minek érdekében történik a kisajátítás, a személy elleni kényszer, minő célra szedtetnek az illetékek, mindezek közös jogi természetét állapítja meg.” „Igaz, a közigazgatásjog (!) tudományának nincs még az egész világon az a megállapodott rendszere, melyet a magánjog mutat, és a rendszer tekintetében a legkülönbözőbb törekvésekkel találkozhatunk. [...] „Midőn a közigazgatási jogtudomány lényegét ezek szerint a közigazgatásra vonatkozó jogtételök összefüggésének földerítésébe helyezzük, ez által elkülönítjük a közigazgatási jogismétől, amely megelégszik a joganyagnak a mentül teljesebb összegyűjtésével. A közigazgatási jogismék az anyagot majd betűrendes, majd tárgyak szerinti beosztásban, majd feldolgozva, majd e nélkül nyújtják.”<sup>836</sup> „A közigazgatási jog tudománya a jogismével szemben sem jelentheti azonban az egész közigazgatási jognak olyan összefüggő rendszerét, mint a magán-, vagy a köz-, vagy a büntetőjog tudományáé. A közigazgatási jog egyes részei, példának okáért a vízjog, a közoktatási, a pénzügyi, a hadügyi jog között nincs az az összefüggés, amely más jogrendszernek részei között [fennáll]. Amire a közigazgatási jog tudománya törekedhetik, az az egyes közigazgatási feladatok körében

<sup>835</sup> Concha 1905 II. 231.

<sup>836</sup> Concha 1905 II. 232.

érvényes jogtételek összefüggésének s a különböző feladatok körében érvényes jogtételek rokonságának felderítése. A feladatok (hadügy, pénzügy, iparügy) különbözőségénél fogva s nem egyedül a közigazgatási jogtételek hirtelen változása miatt sem lehetséges az egész közigazgatási jog kodifikációja. A közigazgatási jog tudománya ennél fogva számos önálló jogvidékre (pénzügyi, vízi ügyi (!), közoktatásügyi jogvidék) szakad, melyeknek belső egysége csekélyebb, mint a magánjog tudományáé.” [...] „A közigazgatásjog (!) a közigazgatásról majd csak annyi tájékoztatást ad, mint a kereskedelmi jog a kereskedésről. A közigazgatástán nélkül, pusztán a közigazgatásjoggal (!) a közigazgatás merő empiria és rutin marad.”<sup>837</sup>

Mindebből látható, hogy a közigazgatási jog és a közigazgatástán elválasztásának kérdései igen fontosak, és Concha ezt a tárgykört színesen és sokrétűen vizsgálja. A továbbiakban a hazai közigazgatástán művelői vizsgálati szempontjaink szerint releváns munkáit tanulmányozzuk (Zsoldos és Récsi közigazgatási jogi munkásságát követően), majd e kötetek elemzése után újra a közigazgatási jog művelőinek tevékenységét vizsgáljuk.

Utalni szükséges arra, hogy a közigazgatástán művelőinek ismertetését –Concha kivételével– elhanyagolták (Szamel, Lőrincz), vagy a témalehatárolás folytán ez torzó maradt (Szaniszló, Arczt) illetve a közigazgatástani művek elemzése legtöbbször a forma ismertetése a tartalom és a tágabb összefüggések nélkül. Jelen dolgozatunk csupán a külföldi hatásokat vizsgálja főképp az összehasonlító közigazgatás és a közigazgatási jog jogrendszerbeli szerepe vonatkozásában, de ezt elemzőleg, adekvát szövegkontextus és tudománytörténeti háttér felvázolása mellett tesszük.

#### **IV.4.1.Karvasy Ágoston**

Karvasy (Karpf) Ágoston (Ágost) a kameralisztika kései, már magyar nyelven alkotó művelőjeként, vagy a közigazgatástán első hazai képviselőjeként egyaránt jellemezhető. Karvasy egyszerre volt jogtudományi, közigazgatási és közgazdasági irányultságú szerző. Mi azonban csak közigazgatási munkásságát vizsgáljuk.

A kiemelkedő német és a korban művelt embernél szokásos latin nyelvtudása mellett angolul, franciául, és olaszul tudott.<sup>838</sup> Feljegyezték róla, hogy Győr környéki tájszólásban beszélt anyanyelvét.<sup>839</sup> Tett két német tanulmányutat is.<sup>840</sup>

<sup>837</sup> Concha 1905 II. 233.

<sup>838</sup> Arczt 2004 73. alapján.

1846. december 18-án az MTA levelező tagja lett. 1849 és 1868 között a Pesti Egyetemen lett a *Politika* rendes tanára, azaz professzora. 1863 és 1864 között a Jogi Kar dékánja volt.<sup>841</sup>

Tudományos értelemben két, a közigazgatás tekintetében fontos munkája van. Az időben korábbi a fő műve, az 1842-1843-ban Győrött megjelent három kötetes *A politika tudománya rendszeresen előadva*<sup>842</sup>. Az ebben feldolgozott rendészeti jellegű részeket 1862-es, két kötetben megjelent *A közrendészeti tudomány*<sup>843</sup> című munkájában fejtette ki részletesebben, melyet Concha Mohl szellemiségében fogantnak tart.<sup>844</sup>

Karvasy tevékenységével kapcsolatosan abba a problémába ütközünk, hogy többen a még Sonnenfels tanai nyomán működő kameralisztika első magyar nyelven író művelőjeként hivatkoznak rá (Szaniszló,<sup>845</sup> Arczt<sup>846</sup>), míg más értékelő szerint éppen a Sonnenfelsszel való szakítás jellemző rá (Szabó).<sup>847</sup> Önmagában egyik nézet sem azonos a valósággal. Tény az, hogy az *A politika tudománya rendszeresen előadva* című munkája felosztásában formailag emlékeztet a kameralisztikára (alkotmányi politika, státus gazdaságtudomány, fináncstudomány), a második és harmadik rész a *Cameralwissenschaft*-tal és a *Finanzwissenschaft*-tal azonos, míg az alkotmányi politika a *Policeywissenschaft* távolabbi rokona. Ennek a kötetnek a teljes alcíme: Alkotmányi politika, általános igazgatási politika, az igazságszolgáltatási politika és policiatudomány, amely jól mutatja a közigazgatási jogias *Policeywissenschaft* részbeni hasadtságát, részbeni átalakulását. Ugyanakkor 1849-re már nem *Politialis és cameralis* Tanszék van, hanem Politikai tudományok Tanszéke, amely fennálltaig megőrzi nevét. 1842-1843-ban azonban, amikor Karvasy könyve megjelenik, nem lehet nem észrevenni Zsoldos 1842-es *Szolgabírói hivatal*-át, amelynek semmi köze nincs a kameralisztikához, az élő magyar közigazgatási jog gyakorlati irányultságú, de tudományos foglalata, a közigazgatási jogi irányzat hazai kezdete. Mire a Politikai tudományok Tanszéke érdemben működni kezd, és az önállósuló *Cameralwissenschaft*-utód közgazdaságtan és

<sup>839</sup> Erekly István: *Emlékezés Concha Győző ig.[azgatósági] és t.[iszteleti] tagról*. In: *Concha Győző ig.[azgatósági] és t.[iszteleti] tag emlékezete*. Budapest, 1935. 1-74. MTA. A Magyar Tudományos Akadémia elhunyt tagjai fölött tartott emlékbeszédek XXII. kötet 10. szám. A kérdésre lásd: a 10. lapon írtakat.

<sup>840</sup> MIE V. 1131.

<sup>841</sup> Pályájáról: MIE V. 1129-1131. hb., Szaniszló 1977 I. 135-142. és 199-202., Arczt 2004 68-75.

<sup>842</sup> Karvasy Ágost: *A politikai tudományok rendszeresen előadva* I. *Alkotmányi politika, általános igazgatási politika, igazságszolgáltatási politika, policiatudomány*. II. *Státus gazdaságtudomány*. III. *Fináncstudomány*. Győr, 1843-1844. 163; 158; 91. Striebig.

<sup>843</sup> Karvasy Ágost: *A közrendészeti tudomány*. Pest, 1862. IV, 162. Emich.

<sup>844</sup> Concha 1905 239.

<sup>845</sup> Szaniszló 1977 I. 138.

<sup>846</sup> Arczt 2004 71.

<sup>847</sup> Szabó 1955 161.



*Finanzwissenschaft*-utód pénzügytan mellett, megjelenik a kezdetben közigazgatási feladatok tanának nevezett tanszak, amely 1855-től beligazgatási politika néven ismert.<sup>848</sup> (A *Policeywissenschaft*-utód majd a közigazgatástan, illetve részben az alkotmánytan lesz, azaz a *Politika* nevű tantárgy két része.) Az sem hagyható figyelmen kívül, hogy 1854-1855-re már Récsi kézikönyve is megjelenik, amely tisztán közigazgatási jogi irányultságú, akárcsak Zsoldos könyve. Azaz szinte évre egyszerre lehetünk tanú a közigazgatási jogi irányzat (1842) és a közigazgatástani irányzat (1843-1844) kibontakozásának, és meglehetősen érdekes, hogy a Magyary-féle közigazgatás-tudományi irányzat nagy összefoglalása száz évvel ezt követően jelent meg (1942). Szaniszlóban, bár Zsoldosról és Récsiről is ír (és Récsit *A közigazgatási jogtudomány alapvetése* cím alatt említi) nem áll össze, hogy a két irányzat együtt indul gyakorlatilag. Zsoldost katedratudományon kívüli, gyakorlati művelőként említi<sup>849</sup> összemosva kisebb, gyakorlatilag tudományművelőnek nem tekinthető, rendszeres jogirodalmi tevékenységet nem folytató kortárs szerzőkkel (lásd Bizáki Puky Károly és Nyáry Pál munkáit). Zsoldos jogi író volt (angol szóval *publicist*), tudományosságának biztosítéka akadémiai tagsága, ahogy akadémikus volt Récsi és Karvasy is. Arczt szerint Zsoldos akadémikussága ellenére gyakorlati tevékenységgel is foglalkozott, és fő műve nem a katedra szintjét elérő tudományossággal fogalmazódott.<sup>850</sup> Zsoldos előbb volt gyakorlati ember, mint akadémikus, és tagságát már fő műve befejeztét megelőzően, e munkája miatt kapta. Mindkét megjegyzés arra mutat rá, hogy sok a félreértés a magyar közigazgatás-tudomány *genezise* körül. A korábbi fejezetekben bizonyítottuk Zsoldos és Récsi közigazgatási jogi irányultságát. Működésük Karvasyéval párhuzamosan zajlik, mint ahogy a *Policeywissenschaft* és két társtudománya átalakulása és felbomlása is. Azaz talán túlzás azt mondani, hogy Karvasy működése még a Sonnenfels-érában zajlott,<sup>851</sup> hiszen műveinek tartalma a *Policeywissenschaft*-nál modernebb, ugyanakkor Karvasy lesz, aki elősegíti a *Policeywissenschaft* Politikává, azaz alkotmánytanná és közigazgatástanná válását. Szabó Imre Karvasyval kapcsolatban tehát Sonnenfelsszel való szakítása mellett azt emelte ki, hogy az (újabb) európai államtudományi eszméket megismertetni törekedett olvasóival. Azt lehet elmondani előljáróban, hogy Karvasy tartalmilag túllépett Sonnenfelsen. Szaniszló kiemeli Pauler nyomán, hogy a Karvasyval kortárs bécsi Kudler, grazi Schreiner, prágai Kopetz meg

<sup>848</sup> A beligazgatási politikára lásd: Szaniszló 1977 I. 140. Megjegyezném, maga a beligazgatás szó az *inneren Staatsverwaltung* Sonnenfelsnél olvasható, a *Policeywissenschaft* felől a közigazgatástan felé mutató kifejezésből eredhet. Azaz a bomlás már Sonnenfelsszel megkezdődött.

<sup>849</sup> Szaniszló 1977 I. 141-150.

<sup>850</sup> Arczt 2004 74.

<sup>851</sup> Szaniszló 1977 I. 139., Arczt 2004 69.

sem kísérli a *Politika* teljes rendszerének feldolgozását, míg Karvasy igen.<sup>852</sup> Sem Pauler, sem Szaniszló sem ismer fel két dolgot ez ügyben. A tudományok ekkor már az osztrák és a cseh területeken egyértelműbben szétváltak, mint nálunk. Másfelől volt korábban, aki feldolgozta a tárgykör egészét, mégpedig a nálunk mintaadó Sonnenfels. Azonban, mint ahogy Borsiczky Dénesről írott emlékbeszédében Karvasy tevékenységére utalva megjegyzi Pauler, tény az Sax Mihály Sonnenfels-kivonatain, vagy Beke Farkas Sonnenfels-fordításán túlmutat Karvasy tevékenysége.<sup>853</sup> Mindenesetre tény, hogy a közigazgatástan és az alkotmánytan, azaz a politika nevű tudományszak első művelője volt Karvasy.<sup>854</sup>

Ha Karvasy *A politika tudománya rendszeresen előadva* című munkáját tekintjük, abból számunkra az *Alkotmányi politika, általános igazgatási politika, igazságszolgáltatási politika, policiatudomány* című első kötet igazgatási politikáról<sup>855</sup> szóló része lehet számunkra érdekes. Karvasy sajnos nem tünteti fel forrásait, de talán Robert von Mohl korai műveinek hatása megkockáztatható, akinek 1859-ben megjelent fő műve 1866-ban magyarul is napvilágot látott (Karvasyval kapcsolatban hivatkoznak Stein hatására is,<sup>856</sup> noha ez eléggé érintőleges lehetett, mivel Karvasy 1868-ban nyugalomba vonult, és Stein 1865-től tette közzé a *Verwaltungslehre*-t.) Más művei alapján az derül ki, hogy (nagyjából két évtizeddel későbbi munkái) forrásai között alkotmánytani munkásságában a svájci francia Benjamin Constant mellett a német Dahlmann, Lieber, a korábban említett Mohl, és Rotteck, míg az igazságügyi politika terén Mittermaier hatott rá.<sup>857</sup>

Az általános igazgatási politika fogalmát és foglalatát ekképpen jellemzi művében: „Az általános igazgatási politika a *status* igazgatásának elveit általánosan adja elő, a status igazgatásához tartoznak a kormányzések, a különféle hivatalok, és mindazon eszközök, mik által a kormány az alkotmány szellemében a *status* célját elérni iparkodik, és melyek által hatalmát gyakorolja. Az igazgatás az egyforma alkotmányú országokban is különbözhetik, amint ti. az igazgatásnak egyes ágai, milyenek: az igazságkiszolgáltatás, a rendőrség, a financia sat. különféle módokon gyakoroltatnak. Az általános igazgatási politikának feladása tehát nyomozni a különbséget, mely a központi és a tartományi igazgatás között vagyon, tovább a testületi és hivatalnoki igazgatás szellemét vizsgálni, a megyei és községi rendről értekezni, és az igazgatás ágainak az egyes minisztériumok közti felosztására figyelmet

<sup>852</sup> Pauler 1878. 254., Szaniszló 1977 I. 139., Arczt 2004 70.

<sup>853</sup> Pauler 1878 254.

<sup>854</sup> Erre ld.: Szaniszló 1977 I. 141.

<sup>855</sup> Karvasy 1843-1844 I. 41-53.

<sup>856</sup> Arczt 2004 71.

<sup>857</sup> Arczt 2004 72.

fordítani. Az igazgatás fő ágai e következők: 1-ör az igazság kiszolgáltatása, 2-or a rendőrség, 3-or a status gazdasága, 4-er a financia, és 5-ör a katonai ügyek.”<sup>858</sup>

Itt, már az „őstojásban” is világosan áll előttünk a közigazgatástan közigazgatáspolitikai formájában. Karvasy a korszak közigazgatási feladataink nagyon világosan tárja elénk. A *status* azaz állam igazgatásának általános elveit kísérhetjük tehát figyelemmel, amely messze túlmutat a puszta közigazgatási jogon. A feladatok katalógusba foglalása során észlelhetjük a területszervezés igazgatáselméleti kérdéseit (központi és tartományi igazgatás különbsége, megyei és községi rend); a bürokráciai és kollegialrendszer, azaz a testületi és hivatalnoki igazgatás szembeállítását olyan súlyú közszolgálat-elméleti probléma, mint a reál-és provincialrendszeré, azaz a területi és a helyi igazgatás, más nézőpontból az ágazati és területi elvé lesz a későbbiekben. Ugyanígy jelentős, és a szakigazgatási ágazatok problémájához vezető kérdés az, hogy az egyes igazgatási ágak mely minisztériumhoz tartoznak. Ugyanakkor viszonylagos rendet vitt a kérdésben, hogy már 1843-1844-ben erre a felvetésre nagyjából hasonló volt a válasz, mint amelyet 1854-1855-ben Récsi, és gyakorlatilag a közigazgatás valamennyi Európában ekkor érdekelt művelője adott.

A központi és tartományi igazgatás körében több helyütt is francia példára utal (sajnos nem tudjuk, hogy francia vagy német irodalomból dolgozik-e): „Ezen rendszer (ti. a tartományi igazgatás-K.Gy.) onnan eredt, hogy némely status időjártával gyarapodott, és több előbb önálló országból szerkesztetett össze, melyek a külön igazgatást és törvényeiket aztán megtartották.”<sup>859</sup> „A tartományi rendszer régebbi, mint a központi, így Franciaországban az első forradalom előtt 14 tartomány volt, s mindegyiknek külön igazgatása vala tekintettel előbbi viszonyaira, így volt Spanyolországban is.”<sup>860</sup> „Franciaországban a burocratiái központi igazgatás divatoz, ti. 88 *départementre* osztatik fel, és ezek megint *arrondissementekre* oszlanak, mindenik *départementnek* van *praefectura*, mindenik *arrondissementnek* *alprefektusa*, mindenik községnek van *maire* (elnök),<sup>861</sup> a *praefectusokat*, *alprefectusokat*, úgy mint a nagyobb községekben a *maire*-t. a király nevezi ki, és ezek viszik az igazgatást, a *praefectus*, mint a kormány meghatalmazottja, egy kereké azon nagy központosulási gépnek, mely csaknem a legcsekélyebb ügyek elintézését Párizsba vonja, és a miniszterek kezeibe összpontosítja, azért jól mondatik, hogy a politikai életre nézve Franciaországban csak egy pont van, mi mindent elnyel. A napkeleti országokban a szultán és

<sup>858</sup> Karvasy 1843-1844 I. 41.

<sup>859</sup> Karvasy 1843-1844 I. 43.

<sup>860</sup> Karvasy 1843-1844 I. 43. 1. lábjegyzet.

<sup>861</sup> Karvasy 1843-1844 I. 46. használja a *maire* bevettebb fordításaként tekintett polgármestert is.

nagyvezértől elkezdve egész az utolsó tisztviselőig, a határozatok csak egyes tisztviselőktől származnak.<sup>862</sup>

Az idézett szöveghelyek jelentősége nagy, főleg, ha arra gondolunk, hogy a francia közigazgatási rendszer (és egy spanyol közigazgatási utalás) egyik első példájával találkozunk. Ez gyakorlatilag a Bonaparte Napóleon által bevezetett új igazgatási rendszer rövid, de informatív elemzése.

A bürokráciai és kollegialrendszer azaz a testületi és hivatalnoki igazgatás problémájára Karvasy visszatér a műben, mégpedig külföldi példán keresztül. „Hivatalnoki (*bureaucratiai*) rendszer/testületi (*collegial*) rendszer: első: egy felelős tisztviselő által történik, kiknek ugyan segédjei vannak, de kik nem elhatározó, hanem legfőlebb néha tanácsló szavazattal bírnak. A testületi rendszerben ellenben az igazgatás testületek (*collegiumok*) által történik, mellyek egyedei [tagjai-K.Gy.] a határozatokban egyforma joggal bírnak, úgyhogy az elnök is csak hasonló közt első.<sup>863</sup> [...] Az illető igazgatási megyében vagy községben résztvevő polgárok (mégpedig vagy közvetlenül, vagy közvetve választmány által) részt vesznek, mint példának okáért Magyarországon a megyei gyűléseken az egész nemesség részt vesz, Angolországban is évnegyedenként minden megyében a békebírák néhány esküdttel a megyében összegyűlnek, és a megyének általános ügyeit tárgyalják. A hivatalnoki rendszerben ellenben a polgárok az igazgatásban semmi részt nem vesznek, és mindegyik tisztviselő csak a följobbvalójának felelős, ezen rendszer a központosulási rendszerrel gyakran együtt jár.”<sup>864</sup>

A közigazgatástan korabeli állapotának fontos jelzője, hogy egy ma már figyelemre sem méltatott problémát, ha röviden is, de komoly megalapozottsággal, adekvát külföldi példán keresztül. Ez a példa mégpedig az angol megyei (*county*) ügyek megtárgyalására vonatkozik, igen korai és figyelemreméltó említés.

A külföldi hatások közül a németet számbavehetjük úgy is, ha megnézzük, milyen német terminológiákat használ Karvasy a műben. Ezek az alábbiak: tartományi igazgatás (*Provinzialverwaltung*);<sup>865</sup> központi igazgatás (*Zentralverwaltung*);<sup>866</sup> községi szerkezet (*Gemeindeordnung*);<sup>867</sup> községi polgárok (*Gemeindebürger*);<sup>868</sup> védatyafiak

<sup>862</sup> Karvasy 1843-1844 I. 44. 1. lábjegyzet.

<sup>863</sup> Karvasy 1843-1844 I. 43.

<sup>864</sup> Karvasy 1843-1844 I. 44.

<sup>865</sup> Karvasy 1843-1844 I. 41.

<sup>866</sup> Karvasy 1843-1844 I. 42.

<sup>867</sup> Karvasy 1843-1844 I. 45.

<sup>868</sup> Karvasy 1843-1844 I. 46.

(*Schutzbürger*).<sup>869</sup> Érdemes figyelemmel lenni a miniszterek megnevezésére: igazság minisztere (*Justizminister*), a *policia* minisztere (*Polizeyminister*), a *cultus* minisztere, a *financ*miniszter,<sup>870</sup> a hadügyi miniszter (Kriegsminister), tengerészati és gyarmati miniszter (Marine und Kolonie Minister).<sup>871</sup>

Karvasy viszonylag korai időszakban, 1843-1844-ben tette közzé művét, mellyel a magyar közigazgatást, és egyben az alkotmánytan és közigazgatástan kettőseiből összeálló *Politika* tantárgy alapjait megvetette. Ez közel egy időben történt Zsoldos közigazgatási jogias munkájának megjelenésével (1842), melyet Récsié követett (1854-1855). Fontos, hogy mindhárom hazai alapító atya MTA tag volt. Zsoldos és Récsi vonatkozásában kimutatható erős osztrák hatásokkal kapcsolatban világosan nem lehet megmondani Karvasy esetében, hogy ez mennyire erős, de a számos német terminológia erre enged következtetni. Azonban érdekesség, hogy a korai, összehasonlító közigazgatási szemléletű német tudományművelőkhöz (Gneist, Stein) hasonlatosan ő is összehasonlító szellemben hoz francia, angol, és spanyol példákat, időben e két fő művelőnél munkássága korábbi, tehát régebbi, esetlegesen kisebb szerzők lehetnek az inspirálók, bár a korai Mohl hatása sem zárható ki, aki egyébiránt egy fiatalkori munkájában, 34 évesen azt fejtegeti, hogy miképp ered a jogállam a *Policeywissenschaft*ből.<sup>872</sup> Azonban választ a későbbi művekben fellelhető hatásgyakorló személyekből kiindulva e kérdésre nem lehet. Karvasy munkája komoly, bár a mi szempontjaink alapján csak egy kisebb részlete volt használható, hiszen gazdasági kötete mai szóval inkább közgazdaságtani, *finánc*tudományi kötete pedig inkább pénzügytani munka, nem pedig közigazgatás. E részlet világosan mutatja, hogy közigazgatástani fejezetében tartalmilag túllép a *Policeywissenschaft*on, bár a forma a régi marad.

<sup>869</sup> A községi polgároknál kevesebb kiváltsággal rendelkeznek, nem teljes jogú községi polgárok. Ld.: Karvasy 1843-1844 I. 47.

<sup>870</sup> Karvasy 1843-1844 I. 50. A kultuszminiszter (azaz vallásügyi miniszter) és a fináncminiszter (azaz pénzügyminiszter) esetében nincsen német *ekvivalens* feltüntetve, de már maga a szóhasználat is megérdemli a rögzítést a korabeli nyelvéllapot dokumentálása miatt.

<sup>871</sup> Karvasy 1843-1844 I. 51.

<sup>872</sup> Mohl, Robert: *Die deutsche Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaats*. Tübingen, 1833. 639. Laupp. Ezt a művet így értékeli a másodlagos angol szakirodalom: „Mohl conceived of the *Rechtsstaat* as a *Polizei-Staat*. The *Rechtsstaat* should not strive, in his view, only to protect rights. This is how Mohl defined the notion of *Polizei*: 'The concept refers to all the different agencies and institutions designed to remove, by means the power of the state, the external obstacles, which hinder to development of the forces of man, and which the individual is not able to overcome.' For Mohl, the *Rechtsstaat* should not limit itself to guaranteeing rights, but it should also strive for the realisation of well-being.” Az értékelés forrása: Gozzi. Gustavo: *Rechtsstaat and Individual Rights in Germany*. In: *The Rule of Law: History, Theory, and Criticism* (ed.: Pietro Costa-Danilo Zolo). Dordrecht, 2007. 237-260. Springer, az idézett részért lásd a 256. oldalt. A Mohl idézetre: Mohl 1833 11.

#### IV.4.2.Kautz Gyula

A Karvasyhoz hasonlóan győri polgári családból származott. Testvéröccse a közigazgatási témákkal szintén foglalkozó, Steint magyarra átültető Kautz Gusztáv. A fiatal Kautz Gyula külföldön is hallgatott jogi stúdiumokat. Kisebb mértékben Berlinben és Heidelbergben, nagyobb mértékben Lipcsében volt hallgató,<sup>873</sup> ahol Wilhelm Roscher tett rá jelentősebb hatást. (A professzor reá kedves tanítványaként tekintett.)<sup>874</sup> Elsősorban közgazdászként vált nevezetessé, bár jogi tárgyakat is tanított, és történettudósnak is tekinthető. 1860. október 9-én az MTA levelező tagjává választották, 1865. december 10-én rendes tag lett, 1887. május 13-án az igazgatótanács tagjai sorába emelték. Tagja volt még a párizsi Société d'Économie Politique-nak, továbbá a Londoni Statisztikai Intézetnek is.

Közgazdasági munkásságát dicsőően említették, és idézték is jelentős német nyelvű gazdaságtörténeti munkáját<sup>875</sup> Roscher, Stein, Schäffle és Wagner is,<sup>876</sup> de Marx is említette Kautz olvasásának szükségességét egy Dühringet bíráló írásában, vagy más szemüvegen keresztül nézve az is mondható, hogy Marx Dühring fölé emelte Kautzot.<sup>877</sup> (Noha Marx és Engels Dühring-gyűlöletét ismerve, ez ebben a formában csak áttételes dicséret.)

Kifejezetten közigazgatási jogi írása még kéziratban sem maradt fenn, de korábban fentebb említett fő alkotmány-és közigazgatástani műve a *Politika vagy országáaszattan* releváns fejezete.<sup>878</sup> A másodlagos szakirodalom a műre jelentősként tekint. Szaniszló – épületes hasonlattal bár,- de világosan érzékelteti, hogy a pályája elején lévő Kautz munkája nagyobb és gazdagabb kivitelezésű, mint a pályája végén lévő Karvasyé. (A két munkát azonos évre teszi, noha ez a Karvasy mű egy újabb kiadása, és az első *editio* 1843-1844-ben jelent meg.)<sup>879</sup> Elmondható, hogy Kautz a magyar közigazgatásban egyik legkomolyabb, legadatgazdagabb, és számos és különféle közigazgatási kultúrákból eredő külföldi

<sup>873</sup> MIE V. 1239., Szaniszló 1977 I. 168., Arczt 2004 88.

<sup>874</sup> MIE V. 1239., Szaniszló 1977 I. 169.

<sup>875</sup> Kautz Gyula: *Theorie und Geschichte der National-Ökonomik. Propyläen zum volks- und staatswirtschaftlichen Studium* I. *Die National-Ökonomik als Wissenschaft*. II. *Die geschichtliche Entwicklung der National-Ökonomik und ihre Literatur*. Wien, 1858-1860. XV., 460; XV., 858. Gerold.

<sup>876</sup> MIE V.1241., Szaniszló 1977 I. 169., Arczt 2004 91. Arczt említi a *Journal des Economistes* 1862-es, Kautz gazdaságtörténeti könyvét úttörőnek nyilvánító tanulmányát.

<sup>877</sup> Kautz Marx általi említésére lásd: Fogarasi Béla: *Filozófiai előadások és tanulmányok*. Budapest, 1952. 135. Akadémiai. Kautz Marx általi Dühring fölé helyezését ennek nyomán tételezi: Szabó 1955 292.

<sup>878</sup> Kautz Gyula: *Általános kormányzati politika*. In: Kautz Gyula: *Politika avagy országáaszattan, tekintettel a két művelt világrész államintézményeire és törvényhozására. Rendszeres tan-és kézikönyv* I.-II. Pest, 1862. XV, 314.; VIII, 500. Heckenast.

<sup>879</sup> Szaniszló 1977 I. 202., arra, hogy Karvasy ekkor a tudományos életpályája végén, Kautz pedig az elején volt, Arczt is utal, és –feltehetően Szaniszló nyomán- Kautz művét Karvasyéval egyidőben megjelentnek mondja: Arczt 2004 91.

szakirodalmakra komolyan támaszkodó munkát írt. Ha magát a közigazgatástannak szenteli, kétségkívül vezető művelője lehetett volna az irányzatnak, bár így a gazdaságtörténészek egy nagy művelőt vesztek volna. Arczt azt a megállapítást teszi, hogy Stein *Verwaltungslehre* című művének első kötete három évvel, egykötetes, Kautz Gusztáv által fordított közigazgatási kézikönyve, pedig tizenöt (helyesen: kilenc - K.Gy.) évvel jelent meg később, illetve az Arczt által (tévesen) első francia közigazgatási jogtudományi műnek tekintett Ducrocq-féle *Cours de droit administratif* Kautz művével azonos évben jelent meg először.<sup>880</sup> (Itt hívnám fel a figyelmet Vivien 1845-ben megjelent *Études administratives*-jére.)

A monográfia közigazgatásilag releváns részének rövid tartalmi áttekintését adja Szaniszló és Arczt is.<sup>881</sup> Kautz nem támogatta a *politika* nevű tudomány szétforgácsolását könyve 1877-es kiadásának tanúsága szerint: „A legújabbban érvényre törő felfogást képviselte Stein, továbbá Inama-Sternegg, Holly és mások által, amely szerint a *politika* vagy egészen elejtendő, vagy akként alakítandó lenne, hogy egy része az államjogba olvasztassék bele, a másik része pedig közigazgatástanná szélesítessék ki, indokoltnak nem lehet elismerni, indokolt és haladást magában rejtő ellenben azon újítás volna, hogyha az országászattan önállóságának megóvása mellett egy utóbbin sarkalló, de egyébként magában zárt egységet képező külön államigazgatástan munkáltatnék ki, amely mint szorosabb anyagi államtani szak, a közigazgatás és közügyvitel elveinek és tanainak részletes, a társadalmi élet minden viszonyaira tüzetesen kiterjeszkedő fejtegetésével foglalkoznék.”<sup>882</sup>

E szöveghellyel kapcsolatban Szaniszló szövegkiemeléseiből következően, Arczt pedig *expressis verbis* kimondva arra a következtetésre jut, hogy Kautz vitatta az önálló közigazgatástan létét.<sup>883</sup> Kautz nem ezt írta, csupán azt, hogy a *politika* szétválasztását nem pártolja államjogra és közigazgatástanra, de a szöveg végén éppen egy külön államigazgatástan kimunkálása mellett érvel. Stein (1865-től kialakított) közigazgatástani nézetei főként abban tértek el, hogy (miként Concha által írtan fentebb olvashattuk) a közigazgatási jogot is tudománya részeként kezelte.

Szabó műve ugyan bőségesen elemezi<sup>884</sup> az általános államtannal foglalkozó Kautzot, de a mi szempontunkból nem vizsgálódik. Azonban plasztikus Szabónak az a – leegyszerűsítve közölt- megfogalmazása, mely szerint a gazdasági-társadalmi és az államfelfogás szembeállítását illetően olyan a helyzet, mintha két Kautz Gyula lett volna: egy

<sup>880</sup> Arczt 2004 i.m. uo.

<sup>881</sup> Szaniszló 1977 I. 204-205., Arczt 2004 94-95.

<sup>882</sup> Kautz 1877 26.

<sup>883</sup> Szaniszló 1977 I. 205., Arczt 2004 92.

<sup>884</sup> Szabó 1955 292-300.

*burzsoá* közgazdász, és egy *monarchista* államtudós.<sup>885</sup> Mi itt megelégszünk a *politika* közigazgatástani részét művelő „második Kautz” arcélének felvillantásával.<sup>886</sup>

Szóhasználatában az általunk vizsgálandó rész, az *általános kormányzati politika* kifejezésben a kormányzat egyértelműen a közigazgatást jelenti. A *kormányzati politika*-szerű szóhasználat Mohl művének magyar fordításában is visszaköszön, ahol közigazgatási jog helyett, de közigazgatási jog értelemben (1866-ban) *kormányzati jogról* olvashatunk.<sup>887</sup>

A kormányzat és a kormányzati politika általános ismertetése körében az alábbi meghatározást teszi Kautz: „Az állam céljaink elérésére, mint már többhelyütt megemlítettük, kormány, vagyis rendezett központi igazgató és vezénylő főhatóság, s evvel kapcsolatban álló különféle igazgatási műszervek, közép-és alsóbbrendű [alsóbbfokú-K.Gy.] hatóságok szükségesek. A kormánynak és műszerveinek eljárása, s a közület vezetése és igazgatására irányzott tevékenysége: kormányzatnak (*Regierung, Staatsverwaltung*) államigazgatás, közigazgatásnak nevezetük; amelynek célszerű elrendezése és foganatosítása az országászat legkitűnőbb feladatai közé tartozik.”<sup>888</sup> A kormányzati politika (*Verwaltungs- oder Regierungspolitik*) definíciója: „Azon része az országászat tudománynak, mely a kormányzat legcélszerűbb elrendezését, s a közigazgatás legsikeresebb (!) szerkezetére vonatkozó elveket kifejti; és így az államvezénylet legjobb módjainak és közegeinek ismeretére vezényel.”<sup>889</sup>

Azaz a definícióból világos, hogy a kormánynak és „műszerveinek” (a közigazgatási szerveknek) az államcélrt kell megvalósítaniuk. A kormány e körben központi igazgató és vezénylő főhatóság. Világos az is a definícióból, hogy a kormányzat (kormányzás) szó a közigazgatással azonos. (A német *Regierung* kormányzást, kormányzatot, kormányt jelent.) Az e definícióhoz írt végjegyzetében Kautz megjegyzi, hogy a kormányzati politika (azaz közigazgatáspolitiká, gyakorlatilag a közigazgatástán) [1862-ig terjedő] irodalma aránylag csekély terjedelmű (és értékű!). A legkitűnőbb munkákat is viszonylag rövidnek, és a kor

<sup>885</sup> Szabó 1955 292.

<sup>886</sup> Itt kell néhány szót szólnunk a „két Kautz” képének eggyé olvasztásaként is felfogható, a jog és közgazdaságtan kapcsolatával foglalkozó, részben a jog művelésének *Law and Economics* irányzatát előlegező rövid, de igen tartalmas, nehezen olvasható értekezéséről: Kautz Gyula: *Jogtudomány és nemzetgazdaságtan*. Pest, 1868. 38. Emich. Itt arról beszél, hogy a magánjog-tudósnak milyen nagy szüksége van tárgyának megfelelő műveléséhez közgazdaságtani ismeretekre. Rövidebben foglalkozik azzal, hogy –ha szabad így megfogalmaznom a lényegét- a közgazdasági elvek sem az égből szállottak alá, ezért a közgazdászoknak is ismerniük kell a jogi hátteret. Illetve fontos az a tény is, hogy minden közgazdasági problémának megvan a jogi párdarabja.

<sup>887</sup> Mohl, Robert: *Kormányzati jog*. In: Mohl, Robert: *Az államtudományok encyclopaediája*. Pest, 1866. 169-205. Heckenast. Itt a kormányzati jog általános bemutatását követően (169-173.); az államhivatalnokokról /e körben az államszolgálati viszonyról és annak tartalmáról/ (173-183.); az igazságszolgáltatás kormányzatáról (183-190.); a rendészeti kormányzatról (190-193.); a hadügyről (194-196.); a külügyekről (196-199); és a pénzügyi igazgatásról (199-205) olvashatunk.

<sup>888</sup> Kautz 1862 I. 317.

<sup>889</sup> Kautz 1862 I. 321.



tudományos igényeinek meg nem felelőeknek tartja. E körben francia, német, és egy spanyol szakirodalmat említ. Felsorolja Johann Christian Mayer (Majer) 1803-as<sup>890</sup> *System der Staatsregierung*; Charles-Jean Baptiste Bonnin 1809-es<sup>891</sup> *Principe d'administration publique*;<sup>892</sup> Karl Friedrich Wilhelm Gerstäcker 1820-as *System der inneren Staatsverwaltung*; Carl August Malchus 1823-as *Politik der inneren Staatsverwaltung*; Friedrich Bülow 1836-os *Die Behörden im Staate und der Gemeinde*; és Mariano Roquer 1843-as *Teoria de los gobiernos civiles* című munkáit említi meg.<sup>893</sup>

Bonnin ezek közül annyiban a legértékesebb, hogy ma őt tekintik a francia közigazgatástudomány egyik legkorábbi művelőjének (egyese a tudományszak megalapítójának). Malchus nevét Récsinél említettük, és Bülow is híres volt a maga korában. Kautz választásának helyességét jól szemlélteti, hogy Gerstäcker, Malchus és Bülow művét a neves Rotteck-Welcker-féle *Staatslexikon* is egymást követően sorolja fel.<sup>894</sup> A spanyol forrás megemlézése érdekességszámba megy (Karvasy is említett egy spanyol példát). Érdekes ezt a felsorolást egybevetni Mohl munkásságával, aki szintén foglalkozik a *politikával*<sup>895</sup> és a politika irodalmával.<sup>896</sup> A *politika*, mint tudomány mibenlétét nagyjából hasonlóan látja, mint Karvasy, Kautz, vagy később Concha; bár Mohl is utal rá, hogy igen számos definíció van, amelyek megfogalmazásukban igen eltérőek, de a *politika* e meghatározásainak közös eleme, hogy olyan államtudományról van szó, amely az államcélok elérését szolgálja. Külön veszi az alkotmányi politikát, az igazgatási politikát, a belügyi politikát és a külügyi politikát.<sup>897</sup> A *politika* irodalmáról Mohl is megállapítja (1859-ben), hogy annak könyvészeti irodalma nincs. Ezért ő nem a *politikáról* szól különös munkákat gyűjti össze, hanem a *politika* egészét vizsgáló műveket: így az antik politikai rendszerek vizsgálatától a jogállamig, az államtani munkáktól (Zachariae), Filangieri olasz nyelvű törvényhozástani művén keresztül Lieber angol politikai etikájáig minden belekerül. Ezzel szemben Kautz a szűkebb érelemben vett

<sup>890</sup> Kautz 1805-öt említ, a legkorábbi általunk ismert kiadás 1803-as.

<sup>891</sup> Kautz 1812-öt említ, a legkorábbi általunk ismert kiadás 1809-es.

<sup>892</sup> Teljes címe: Bonnin, Charles-Jean Baptiste: *Principe d'administration publique pour servir à l'étude de droit administratif*. Paris, 1809.<sup>2</sup> Archive du droit français.

URL: <http://www.omarguerrero.org/archivos/BonninPAP1809.pdf>

<sup>893</sup> Kautz 1862 I. 322. lapon olvasható 1. végjegyzet.

<sup>894</sup> Rotteck, Carl-Welcker, Karl Theodor: *Staats-Lexikon oder Encyclopädie der sämmtlichen Staatswissenschaften* I.-XI. Altona, 1845-1858. Hammerich, lásd a X. kötet 26. lapját. A liberális irányultságú lexikon katolikus irányultságú párja volt a Görres Gesellschaft *Staatslexikona*.

<sup>895</sup> Mohl 1866 356-369.

<sup>896</sup> Mohl 1866 366-370.

<sup>897</sup> A definícióra: Mohl 1866 357-358., Bülow definíciója a 359. lapon ezzel szinte azonos. A politika felosztására: Mohl 1866 359.

alkotmánytan és közigazgatástan korai előzményeit sorolja fel. Azaz a két szerző eltérő értelmezési tartománnyal dolgozik a szakirodalom vizsgálatakor.

Az első, külföldi hatások szempontjából érdekesebb téma a *centralizáció és a decentralizáció* problémája. Kautz a korszakban „hevesen vitatott” nagy jelentőségű kérdésnek tartja, hogy: „Vajon célszerűbb-e az államigazgatási rendszert a központosítás azaz a *centralizáció*, vagy pedig az önkormányzati, azaz helyhatósági, és *decentralizációi* elvre alapítani.”<sup>898</sup> [...] „Az első rendszernek [centralizáció] a jelszava a francia: „*Tout pour le peuple, et non par le peuple*” (azaz mindent a nép számára és javára, de nem a nép által), a másiké pedig az angol s amerikai közmondás: „Nem a népért, hanem a nép által.” [Decentralizáció.]<sup>899</sup>

Kautz a témakörben számos francia, angol, és német irodalmat felsorol, a legjelentékenyebbek között említhető 1861-ből Camille Hyacinthe Odilon-Barrot *De la centralisation et ses effets*; Rudolf Gneist 1860-as *Englisches Verfassung- und Verwaltungsrecht*; valamint Joshua Toulmin-Smith 1851-es *Local Self-Government and centralisation* című munkája érdemel említést. Odilon-Barrot 1848 és 1851 között francia miniszterelnök volt, Gneist az összehasonlító közigazgatás tudományának egyik alapítója, Stein barátja, Toulmin-Smith pedig brit jogász, a helyi önkormányzatiság egyik kiváló tanulmányozója.

A *centralizáció* fogalmi vázolásánál említi Odilon-Barrot meghatározását franciául, aki szerint ez nem más mint: „A közhatalom valamennyi funkciójának az egyetlen és központi kormányzat kezében összpontosuló koncentrációja.”<sup>900</sup>

Fontos ugyan Gneist meglátása, aki szerint a kormányzati központosítás hiánya „a fensőbb anarchiát szüli” az „álladalom” enélkül igazi egységgé és egésszé soha nem válhat, csak egy lazán összefüggő megye-vagy kerületföderáció marad.<sup>901</sup> Ugyanakkor Lieber 1857-es *On Civil Liberty* című műve<sup>902</sup> alapján (és talán saját tapasztalatai folytán) mutat rá Kautz arra, az önkormányzati rendszernek túlzott hiánya, hogy a közérdek helyett a „szűkkeblű vidéki szellem és pártérdek” kerül előtérbe, hogy a vidék nem ritkán „nyakas

<sup>898</sup> Kautz 1862 I. 328.

<sup>899</sup> Kautz 1862 I. 328-329.

<sup>900</sup> „La concentration, dans les mains d’un gouvernement unique et central, de toutes les attributions de la puissance publique.” Odilon-Barrot 1861 10.-t idézi Kautz 1862 I. 334-335. 1. végjegyzetének szövege.

<sup>901</sup> Kautz 1862 I. 330.

<sup>902</sup> Kautz hivatkozik ugyan angol nyelvű irodalmakra (Lieber mellett általánosságban John Stuart Mill szabadságról írott művére is), de az idézeteket sosem hozza angolul, hanem csak saját fordításában magyarul. Ez feltehetően azt jelenti, hogy a jogban járatos szakközönség (vagy azt tanulók) esetében az angoltudás nem volt gyakori, és ezért fordított Kautz, ellentétben a német és francia szövegekkel. Ez esetben is ez történt. Mill művének egy jelenkori szövegkiadása: Mill, John Stuart: *On Liberty. Edited with and introduction by Gertrude Himmelfarb*. London, 1988. 187. Penguin Books.

csökönnyösséggel” ragaszkodik rég érvényét veszett kiváltságaihoz, és hogy a „*what is everybodys' business is nobodys'* ” vagyis ami mindenki dolga, az valójában senkié, és ez jól alkalmazható a túlzott *self-government*, a túlzott decentralizáció rendszerére.<sup>903</sup> Mindemellett Kautz hatásosan mutat rá, hogy a túlzott kormányzati gyámkodás is káros, mert a (túlzott) centralizáció valódi tözszomszédja az abszolutizmusnak. „A dinasztikus és magánérdekeknek sokszor az igazi köz- és nemzetérdekek felett túlsúly szereztetik [...] a gépies igazgatást, a szolgai alázkodást, az üres formaszerűséget és a lelketlen szellemölő hivatali eljárást nemző bürokratizmus és irodauralkodásnak (!) alapja megvettetik.” Ugyanakkor itt utal rá, hogy Odilon-Barrot szerint a centralizáció mindenkor csak az egészet és a központot tartja szem előtt, így a részek (a helyi hatalom) esetenként meggyengülhet.<sup>904</sup> Odilon-Barrot a kortárs magabiztosságával jegyzi meg azt is, hogy Franciaország esetében éppen a túlzott centralizáció volt az, amely a szakadatlanul egymásra következő francia forradalmakat (1789, 1848) és állammegrázkódtatásokat kiváltotta. Ezzel szemben „a jól rendezett önkormányzat” Lieber szerint eleven, szervesült, és gyakorlati szabadság, ellentéte a tagolatlan „sokuralomnak”, negációja a kényhatalomnak, gátja a gépies és bürokratikus központosításnak. Ugyanakkor a *municipalis* közügyek helyi kézbe adása a nagy közhivatalnok-sereget is feleslegessé teszi.<sup>905</sup> Cormenin 1842-es *Droit administratif*-jének egy magyarra nem fordítható szójátékát idézi franciául a későbbiek során Kautz: „Az elveinket alkalmazni kell, és nem visszaélni velük. Központosítani (centralizálni) kell a nagy ügyeket, és szétponosítani (decentralizálni) a jelentékteleneket.”<sup>906</sup> Ehhez hasonló Guizot megállapítása is, melyet *Démocratie en France* című művében tesz a centralizációval kapcsolatosan, és Kautz ezt szintén csak franciául idézi: „A közigazgatási központosítás számos hivatal ellátásával jár együtt; számos formáját, szabályát megtartjuk, ugyanakkor [a centralizált] állami főhatalom ideje lejárt; ma már nem elégséges csupán a legfontosabb szükségletekre figyelemmel lenni.”<sup>907</sup> Mindenmelllett Kautz hivatkozik lipcsei mesterére, Roscherre is: „Ha az egyének össze is fognak, de nincsenek az állami kötelezettségekre figyelemmel, olyan esetben amikor egyiküket veszély vagy kényelmetlenség éri, melyet nem tud egymaga leküzdeni, az egyén azonnali állami segítségért siránkozik, mert az emberek sem

---

<sup>903</sup> Kautz 1862 I. 330-331.

<sup>904</sup> Kautz 1862 I. 331.

<sup>905</sup> Kautz 1862 I. 332.

<sup>906</sup> „Usons de notre principe; mais n'en abusons pas. Centralisons les grandes affaires, décentralisons les petites.” Cormenin idézi: Kautz 1862 I. 336. 12. végjegyzet szövege.

<sup>907</sup> „La centralisation administrative a rendu des immenses services; nous garderons beaucoup de ses formes, de ses règles, mais de temps de sa souveraineté est passé; elle ne suffit plus aujourd'hui aux besoin dominants.” Guizot szövegét idézi: Kautz 1862 i.m. uo.

nem a belső zsarnokság ellenében, sem az államgépezet anarchia miatti működésképtelensége esetén, vagy egy valóban erős ellenséggel szemben sem képesek megvédeni életüket.”<sup>908</sup>

Ezek az idézetek a korszakban is világosan jelezték, hogy nem lehet egyértelműen a centralizációs vagy a decentralizációs modell mellett szavazni, és ennek kimutatására a közigazgatástani nézőpont nagyon is alkalmas. A kérdés vizsgálata során Kautz elegánsan alkalmaz német, francia, és angol nyelvű szakirodalmakat is, gyakorlatilag azt lehet mondani, hogy magas szinten kezeli a külhoni forrásokat.

A második, külföldi hatások szempontjából figyelemreméltó kérdéskör is kapcsolatban áll a központosítás kérdésével. Ez a *Zentral-und Provinzialsystem* (Conchánál: *Reálrendszer és provincialrendszer*), azaz a központi és tartományi igazgatás problémája. A tárgykörrel kapcsolatosan Kautz Mohl, illetőleg Malchus (1823-ban írt), korábban említett műveire hivatkozik. A két rendszer különbségét a szerző ekképpen jellemezi: „A centralizációs rendszernek jelesen azt hívjuk, hol az igazgatás az egész birodalomban, tehát annak minden részei és tartományaiban lényegileg ugyanazon elveken alapszik; mindenütt egyformán, hasonló szabályok, intézmények, hatósági műszervek s hivatali ügyvitel nyomán foganatosítatik; a provinciális [tartományi, helyi-K.Gy.] viszonyokra és körülményekre igen kevés, vagy éppen semmi tekintet sem vétetik; szóval az egész birodalom vagy státusterület mint egy szorosan összefüggő homogén elemekből álló, s egészen egyforma igazgatási és kormányzati rendszernek alávetett egész jelentkezik. A *centralrendszer*nek egyik fő jellemvonása ezek folytán az, hogy a közügyek hatósági intézése és hivatalai vitele tekintetében oly eljárás követtetik, hogy a státuskormányzat által elintézendő egyetemes üggtömeg a központban összesítettik, a tárgyak (s nem a különböző tartományok) meg az államfunkciók egyes főágai szerint osztályoztatik; minden osztály vezetése és kezelése pedig meghatározott számú s egyforma belső szervezettel bíró hatóságok állítatnak fel; úgyhogy e rendszernél, csak kiválólág az igazgatási tevékenység természete és minősége, nem pedig a hely, ahol az a tevékenység tapasztaltatik, határoz azon formák felett, amelyben az [meg]nyilvánul. – Ellenben ami a tartományi rendszert illeti, ez az előbbinek egyenesen az ellentéte, és abban áll, hogy a birodalom minden egyes fő része, vagyis tartománya, a neki, és különösen történeti viszonyainak és sajátosságainak megfelelő különös igazgatási rendszernek örvend, minden egyes a körülményeivel leginkább megegyező hatósági és hivatali

<sup>908</sup> „Wo alle Einzelnen bloss durch das und rücksichlose Band des Staates zusammengehalten werden, wo man gewohnt ist bei jeder Gefahr oder Unbequemlichkeit, welche den Einzelnen nicht bemeistern kann, sofort nach Staatshilfe zu jammern: da wird sich das Volk weder im Innern vor Tyranney und bei zeitweiliger Stockung der Staatsmaschine vor Anarchie schützen noch gegen wirklich mächtigen Feind auf die Dauer vertheidigen.” A Roscher idézetet közelebbi forrásmegjelölés nélkül idézi: Kautz 1862 I. 336. 16. végjegyzet szövege.

szervezettel bír, összetartozandósága és kapcsolata az egésszel csak a legfőbb állami vezényletben, vagy épp csak a fejedelemben nyilvánul; s csak ez által tartatik fenn; azon intézmények és műszervek lévén egyedül közösek és mindnyájukra kiterjedők, amely nélkül semmilyen státusegység se léteznék, s a státus egyenesen egy közös uralkodó alatt álló országszövetséget képezne.”<sup>909</sup>

A német közigazgatásban megjelent probléma Concha időszakára majd tovább fog még vitgáltatni, és gyakorlatilag a magyar szocialista államigazgatás-tudomány korszakában is fognak foglalkozni ezzel az államszervezési és területszervezési alapkérdéssel.

Kautz igen adatgazdag, nehezen olvasható, és számos problémát felvonultató munkájában a következő vizsgálatra méltó pont az úgynevezett közhivatali szerkezet, vagyis a *bürorendszer és collegialrendszer* problémája. Itt Bülau és a Rotteck-Welcker-féle munkán túl Seybold 1854-es *Das Institut der Ämter* című munkáját használta. A probléma eléggé jelentős ahhoz, hogy foglalkozzunk vele, továbbá jól mutatja a korszak sajátosságait, gondjait is. Kautz így jellemezi a problémát: „Ami magát az ügyvitelt és az ügyintézés módját illeti, az igazgatási és hatósági személyzetre nézvést kétféle rendszert ismerünk. Az egyik a hivatalnoki, vagy jobban egyéni (*bureaui, bureaucratiai*); a másik a testületi vagy *collegialis*. Az első rendszernél, az igazgatási ügyszak minden külön fokán csak egy felelős tisztviselő áll, ki azt elintézi és a határozatokat hozza; úgy, hogy segédjei vannak ugyan, de ezek tényleges befolyást nem gyakorolnak, hanem legfeljebb néha tanácslási szavazatjoggal bírnak. A testületi rendszernél ellenben az ügyintézés *collegiumban* vagyis testületileg történik, és az elnök többé-kevésbé a testület határozatai szerint eljárni tartozik. – Hogy melyike célszerűbb e két rendszernek, azt a következők tekintetbevétele nyomán határozhatni el. A testületi rendszer tagadhatatlanul több biztosítékot nyújt arra nézve, hogy az ügyek többoldalúlag s alaposabban vizsgálatnak meg és tárgyalatnak. Nagy előnye továbbá e rendszernek az, hogy az egyes testületi tagok működése hatályosb ellenőrzet alatt áll; hogy az önkény és a pártrahajlás jobban megakadályoztatik, s hogy az egyeseknek ügyetlensége kevésbé lehet káros és ártalmas. Emellett a testületi rendszernél nem fog oly könnyen az eset előfordulni, hogy egy és ugyanazon hatóság határozatai ellentmondók, s minduntalan különbözők fognak lenni, mint azt a *bureaui rendszernél* találjuk, hol a hivatalnok elhelyezése az egész ügyvitelt is meg szokta változtatni. A testületi rendszer végre annyiban is előnyös, amennyiben az ügyön kívül álló jeles polgárokat is az ügy tárgyalásábani részvételre felhíni engedi; minden elhamarkodást, túlzott központosítást és rideg formalitást meggátol, s egyáltalában, a

---

<sup>909</sup> Kautz 1862 I. 340- 341.

szabadság szellemével s a jog és kultúrállam jellemével sok tekintetben jobban fér meg, és könnyebben egyeztethető össze.”<sup>910</sup> A szerző azzal zárja fejtegetését, hogy szerinte mégis inkább a *bürorendszer* fog jobban elterjedni. Ezt teljesen jól érzékelt, mert valóban ez történt, noha adott esetben a közigazgatásban előfordulnak természetesen testületi döntések is, de többségében egy ügyintéző hozza a hatósági közigazgatási ügyekben a határozatokat.

Kautz könyve ezen fejezetében számos esetben találkozunk az összehasonlító közigazgatás területére tartozó példákkal. Ezek között vannak említésszerűek, amely mögött csak felszínebb külföldi hatások, egyszerűbb átvételek állnak. Erre példa, amikor a központosítási rendszert a nemzetek jelleme alapján a franciákkal párosítja, míg a decentralizációs, az önkormányzatiságot előtérbe helyező nemzetek közül az angol, amerikai, holland, német, és spanyol nemzeteket emeli ki.<sup>911</sup>

Sokkalta kidolgozottabb az angol és francia megyei igazgatás vázlatos, végjegyzetes ismertetése. Az angolnál említi a *Countyshire*, a *Lordlieutenant*; a *sheriff*, a *coroner* és a békebírák intézményét. Mindezt Vincke 1848-as *Die innere Verwaltung Grossbritanniens* című műve segítségével teszi. Itt a prefektus és alprefektus, és a megyeelnök említettik. Itt főképpen Béchard 1851-es *Administration intérieure de la France* című művére támaszkodik.

Összefoglalóan el lehet mondani, hogy Kautz munkáján látszik, hogy képzett, komoly szaktudósról van szó. Nem túlzás azt mondani, hogy Zsoldos, Récsi, és Karvasy után egy érettebb, képzettebb tudós művelte a közigazgatást, akinek nemzetközileg is lett neve, bár igaz, gazdaságtörténetből. Pályáján a *politika* és a közigazgatástan művelése tehát inkább talán kevésbé ismert, de nem jelentéktelen, és kivételes tudását tükrözi a mű, melyben a német mellett komolyabban foglalkozik a francia, kisebb mértékben az angol irodalommal, és felvillant számtalan kérdést és közigazgatási kultúrát<sup>912</sup> a közigazgatástan színes világából.

#### IV.4.3.Grünwald Béla és Mocsáry Lajos

Grünwald Bélát és Mocsáry Lajost azonos platformra helyezi az a tény, hogy bár egyikük sem volt a szó szoros értelmében közigazgatás-tudós (Mocsáry még csak tudós sem), de mindketten írtak (részben az 1790-es évek pamfletítőival, részben a kiegyezés korszakának önkormányzatokról, megyekérdésről író névtelen szerzőivel rokonítható) politikai publicisztikáikban a közigazgatás kérdéseivel is foglalkoztak. Tágabb értelemben tehát nem a

<sup>910</sup> Kautz 1862 I. 346-347.

<sup>911</sup> Kautz 1862 I. 342. 4. végjegyzet.

<sup>912</sup> Csak egy mondat erejéig, de Kínát is említi Franciaország mellett a túlzott centralizáció példjaként, mikor is az állam a zsarnok bábjátékká válik. Ld. erre: Kautz 1862 I. 364.

Karvasy-Kautz-Concha-féle *Politika* tantárgy kereteiben művelt közigazgatástant, hanem gyakorlati (mai értelemben vett) politikát, a közigazgatás gyakorlatát érintő röpiratokat, politikai publicisztikát írtak. Mindketten gyakorlati közigazgatási emberek voltak.

Grünwald Béla jogi tanulmányait a Pesti Egyetemen és a Bécsi Egyetemen végezte.<sup>913</sup> Ezt követően belgiumi és franciaországi utazást tett, fél évet Párizsban élt, és meglátogatta a Berliini Egyetemet és a Heidelbergi Egyetemet is.<sup>914</sup> 1888-ban megjelent *Régi Magyarország* című könyve okán -tehát történészi teljesítményéért- csupán két esztendőnyi tudományos tevékenységet követően lehetett a Magyar Tudományos Akadémia levelező tagja.<sup>915</sup> Van olyan nézet, amely tagadja Grünwald közjogászi voltát. Ez nézetem szerint tévedés, bár tény, hogy inkább történészi tevékenysége tette nevezetessé, közjogász volta másodlagos.<sup>916</sup> 1890-re a központosítás, azaz a centralizáció kérdése rendeződni látszott (emlékezzünk arra, hogy Zsoldos idején a helyi igazgatás, a megye volt a *közigazgatás* és ez csak részben módosult 1890-ig). Így amiért egész életében küzdött, a közigazgatás államosítása megvalósult bár,<sup>917</sup> de részben nem úgy, ahogy elképzelte, részben személyét félreállítottnak érezte.<sup>918</sup> Van olyan

<sup>913</sup> Életére: MIE III. Halász Sándor (ed.): Grünwald Béla. In: *Magyar Országgyűlési Almanach 1887-1892* (ed.: Halász Sándor). Budapest, 1887. 213. Főrendiház. Lövétei István Grünwald életrajzára lásd: Lövétei-Szamel K. 1988 61-64. Pók Attila: Állameszme – álomeszme. Grünwald Béla útja. *História* IV. évf (1982) 4-5. sz. 13-14.

<sup>914</sup> MIE III. i.m. uo. elsőrendű forrás; Halász 1887a 213. németországi és franciaországi utazásokat említ csupán; Lövétei-Szamel K. 1988 61. valamennyi releváns információt közli, bár a fél éves párizsi tartózkodást külön nem emeli ki, a szintén megbízható forrás Pók is hallgat erről: Pók 1982 13.

<sup>915</sup> Halász 1887a i.m. uo.

<sup>916</sup> E téves vélekedés Lackó Mihálytól származik. Ő Szomory Dezső *Párizsi regény* című művéből idézi fel, hogy Szomory miként emlékezik vissza arra a pillanatra, mikor a *Pester Lloyd* újságírója, Pataki Bernát hogyan ismertette vele, hogy Grünwald eltűnése, és egy franciaországi ismeretlen, G.B. monogrammos alsóneműket viselő háromsoros francia sajtóhírből miképp szűrte le, hogy az ismeretlen Grünwald lehet. Szomory így emlékezett vissza: „S akkor megtudtam, abban a kis sarokban, abban a kávéházban, hogy híres magyar közjogászkunk, Grünwald Béla holtan fekszik a *Morgue*ban.” Erre írja Lackó, hogy Szomory Grünwaldot helytelenül emlegeti közjogászként. Azonban a közigazgatási jogászok közjogászok, és tágabb értelemben ez a fogalom fedi Grünwald jogászi tevékenységének mineműségét. Szomory idézése: Lackó 1986 7-9., az idézett mondat a 8. lapon található. Lackó Grünwald közjogászi voltát negáló megjegyzése: Lackó 1986 9. Grünwald közjogász voltának tagadását említi: Lövétei-Szamel K. 1988 62. 3. lábjegyzet. Ugyanakkor Szabó Imre a hazai állam- és jogbölcslet tudománytörténetét feldolgozó nagymonográfiájában Grünwaldot olyanként említi, aki szerint az állam- és jogbölcslet is része volt annak a kétes értékű jogtudománynak, melyet az idegen szellemű egyetemről [a Pesti Egyetemen sokáig szinte csak külföldi tanárok voltak-K.Gy.] terjesztettek, így ez a diszciplína nem volt alkalmas arra, hogy az ifjúságban a nemzeti tudatot felélessze. Mindezt az ismeretlen szerzőjű, 1790-es *Hungaria graviter aegra* című konzervatív röpirat kapcsán mondja, melynek lényegét Ballagi Géza, az 1825-ig terjedő politikai röpirat-irodalom egyik legjobb ismerője ezzel az idézettel jellemezte: „Minthogy az ország alkotmányát a külföldről importált jogtanárok folyamatosan ostromolják: figyelmeztetni kell őket, hogy vagy fogadják el a magyar jog elveit, vagy menjenek vissza hamis elveikkel oda, ahonnan jöttek.” Grünwaldról és a röpirat Ballagi által citált idézetéről: Szabó 1955 67.

<sup>917</sup> Lövétei erről a következőket írja: „Szemléletének alappillére a modern, egységes, és racionalizált közigazgatású Magyarország eszméje. Modern, racionálisan szervezett közigazgatáson az abszolutista hagyományokból építkező francia és német közigazgatást (és államot) értette.” Lövétei-Szamel K. 1988 i.m. uo.

<sup>918</sup> MIE III. i.m. uo.

feltételezés, hogy kutatásai lelki problémái nyugtatószeréül szolgáltak.<sup>919</sup> Bárhogy is volt, mégsem tudott pszichés tüneteinek felülkerekedni.

Mocsáry Lajos és Grünwald Béla abban hasonlít egymásra, hogy Mocsáry is egyfelől a gyakorlati politika résztvevője volt, másfelől Grünwaldhoz hasonlóan (részben közigazgatási tárgyú) politikai röpiratokat írt.

Mocsáry Lajos egyetemi tanulmányairól nem tudunk.<sup>920</sup> Ebben részben betegsége is akadályozhatta, mivel 15 éves korától közel 25 éves koráig 1841 és 1850 között bénulásos ízületi panaszai voltak, betegségét egy cseh fürdővárosban kezelték.<sup>921</sup> Feljegyezték róla, hogy francia nyelven jól tudott (oktatást is vállalt),<sup>922</sup> csehországi tartózkodása alatt némettudása is erősödhetett.

A két szerző hasonlósága és sajátos ellentéte miatt volt érdemes pályájukat egymást követően ismertetni.

Tekintsük át először Grünwald közigazgatási munkásságát és annak külföldi hatásokat érintettségét. Grünwaldnak két, a közigazgatás *politikai* alapú műveléséről szóló nagyobb lélegzetű írása volt.<sup>923</sup> *A törvényhatósági közigazgatás kézikönyve*<sup>924</sup> című munkájában a hatályos közigazgatási jogi tárgyú törvényeket és rendeleteket gyűjtötte össze.<sup>925</sup> (Második bővített és javított kiadásban 1884-1885-ben öt kötetre osztva jelent meg; harmadik javított és bővített kiadásban pedig 1889-ben, négy kötetben.)

Az 1874-ben megjelent *Közigazgatásunk és a magyar nemzetiség* című 102 oldalas röpiratában találkozunk néhány, külföldi közigazgatásra utaló párhuzammal. Az önkormányzatok vonatkozásában a következő általános megjegyzést teszi: „Az önkormányzat fejlettségét irigylik Angliától és az Észak-Amerikai Egyesült Államoktól a fejletlenebb államok liberális államférfiai; ez az az ideál, mely felé törekszik a nyugat-európai civilizált államok fejlődése. Azért, hol a közigazgatás szervezete az önkormányzat elvére van fektetve, lehet-e állítani, hogy ott a közigazgatásnak ázsiai jellege van?”<sup>926</sup>

<sup>919</sup> Lackó 1986 184., 220.

<sup>920</sup> Egyetemi tanulmányairól egyetlen forrás sem emlékezik meg.

<sup>921</sup> Lövétei-Szamel K. 1988 21.

<sup>922</sup> MIE IX. i.m. uo.

<sup>923</sup> Grünwald Béla: *Közigazgatásunk és a magyar nemzetiség*. Budapest, 1874. 102. Ráth. Grünwald Béla: *Közigazgatásunk és a szabadság*. Budapest, 1876. 143. Ráth.

<sup>924</sup> Grünwald Béla: *A törvényhatósági közigazgatás kézikönyve. Megyei, városi, községi tisztviselők, közigazgatási bizottsági tagok sat. használatára a fennálló törvényekből és rendeletekből rendszeresen összeállította*---. I.-III. Budapest, 1880. 383; 626; 546. Magyar Királyi Államnyomda.

<sup>925</sup> Halász 1887a i.m. uo.

<sup>926</sup> Grünwald 1874 2.



Grünwald világosan utal az önkormányzatiság tekintetében már 1874-ben arra, hogy a két fő angolszász modellalkotó állam jelenti a példát Nyugat-Európa számára (később sok tekintetben ez a közigazgatás egészére igaz lesz ez). Az ideáltípus nevesítésén túl tudni szükséges, hogy az ázsiai jellegre való utalás arra a korabeli helyzetre utal (amelyről Mocsárynál is olvashatunk), hogy sokszor utaltak a hazai politikusok (a Képviselőházban is), közírók a korszakban a közigazgatás ázsiai állapotaira, mégpedig abból a –téves-feltételezésből kiindulva, hogy a vármegye mit sem változott, tehát, mivel ázsiai eredetünkől hoztuk magunkkal, ázsiai képződmény, de ázsiai annak révén is, hogy ezt a szót akkoriban a zsarnoksággal és az önkényeskedéssel azonosították. Grünwald arra mutat rá, hogy az önkormányzatiság felé való törekvés valójában egy fejlett modell követése. Az tény, hogy magában a *centralizáció* vagy a *decentralizáció* nem erény vagy fejlettség mérőfoka (gondoljunk Kautz fejtegetéseire). Az is tény, hogy a magyar fejlődést az önkormányzatisághoz való ragaszkodás mellett befolyásolta az a tény, hogy a központi igazgatás nem kellően alakult ki, és ami volt, az többségében idegen és oktrojált volt. Az angolszász rendszer szervezettebb és sokkal kedvezőbb, szabadabb feltételek mellett fejlődhetett, ennek Magyarország híján volt.

Más helyütt Grünwald a következőket írja: „A közigazgatás e két alapformája [a *centralizáció* és a *decentralizáció*-K.Gy.] között azonban a határ az életben nincsen megállapítva, de sőt a küzdelem ma is foly[ik] közöttük, s az egyik államban az egyik, a másik államban a másik foglal el több tért. Sőt azt sem lehet mondani, hogy a kor általános iránya ma kizárólag az egyiknek vagy a másiknak kedvezne. Franciaországban például a szellemek [a tudósok-K.Gy.] az önkormányzat körének tágítását kívánják; ellenben Angolországban az irány határozottan központosító, s az önkormányzat köre napról-napra szűkül.”<sup>927</sup>

Mivel nem tudományos igényű művel állunk szemben, ezért sajnós forrásokat nem nevesít Grünwald idézete alátámasztásául. Nem tudjuk, hogy akár ő, akár Mocsáry kellően olvasta-e Kautzot (netán Karvasyt, a jogi művelők közül Récsit vagy Zsoldost), de Kautz munkájából nem az általa írtak tűnnek ki (természetesen 1862 és 1874 között a helyzet változhatott úgy is, ahogy Grünwald leírta, de semmivel ezt alá nem támasztja, például reformok, politikai irányzatok, külhoni szerzők megnevezésével).

A kötet más részében Grünwald az alábbiakat írja: „[M]inden intézmény csak a forma, melyben valamely nemzet egyes tagjainak az állami feladatok [meg]valósítására irányozott

---

<sup>927</sup> Grünwald 1874 12.

tevékenysége [meg]nyilvánul. Az intézmény maga nem működik soha, hanem mindig az egyesek, akikben az intézmény megtestesül; az intézmény funkciója nem egyéb az egyesek funkcióinak összességénél. Ugyanazon intézmény tehát, aszerint, amint valamely nemzet egyes tagjai alkalmasak a közigazgatás feladatainak [meg]valósítására, vagy nem, egy országban lehet a rend és jólét előmozdítója, a másikban a zavar és a hanyatlás kútforrása. Semmi sem bizonyítja ezt fényesebben, mint Anglia és Magyarország összehasonlítása. Az angol község és *county* rendszeres szabályozottság tekintetében annyira mögötte áll az újabb törvények által szabályozott magyar községnek és megyének, hogy aki különben nem ismeri, nem hinné el, hogy ez az a híres angol önkormányzat, s az igazhitű táblabíró összecsapná a kezét, és azt mondaná, hogy milyen bolond és szolga nemzet az, mely ily intézményeket önkormányzatnak tud tartani; pedig Angolország az önkormányzat tökéletlenebb formái mellett az önkormányzat és a rend hazája, Magyarországon pedig tökéletesb formák mellett, a Képviselőház bizonyossága szerint, a közigazgatás ázsiai állapotban van. Az intézményeknek tehát nincs abszolút értékük. Minden intézmény annyit ér, amennyit azok az emberek érnek, akik benne működni hivatva vannak.”<sup>928</sup>

Az intézmények formalítására vonatkozóan (az egyébként vármegye-ellenes) Grünwaldnak igaza van, bár (történész létére)<sup>929</sup> nem veszi figyelembe, hogy a magyarság története joggal érlelte meg az ősi jogintézményekhez való ragaszkodást. Ugyanakkor az angol és a magyar önkormányzat összevetése joggal emlékeztet minket arra az „angolos irányra” a közjogi irodalomban, melyről Concha is bírálólág írt.<sup>930</sup> Ugyanakkor maga Grünwald is azért hozza a példát, hogy több különbségre is rámutasson (maga a vármegyei szabadság hiába nagyobb, hiába van törvényekkel körülbástyázva Magyarországon, ha a /szerző szerint/ nem működik, míg az angol viszonyagos szabályozatlansága, szűkebbre szabott szabadságú intézményei ellenére is működőképes. Az idézett szövegben a magyar közigazgatás ázsiai állapotával kapcsolatosan Grünwald megemlíti az ezzel kapcsolatos képviselőházi felszólalást is.

A műben még egyszer előkerül az angol-magyar párhuzam, mégpedig akkor, amikor a magyar politikai elit legfelsőbb köreit ostromozza Grünwald az ügyben, hogy használják ugyan

<sup>928</sup> Grünwald 1874 14-15.

<sup>929</sup> Ugyan nem volt történészi képesítése, de mégis történetbúvárlatáért lett akadémiai levelező tag, tehát autodidaktaként nyerte el a címet.

<sup>930</sup> A Barits Adalbert és Aranka György nevével fémjelzett, 1790-ből való latin nyelvű névtelen 36 és 39 oldalas röpiratokban meginduló közjogi „angolos irányra” lásd: Concha Győző: *A kilencvenes évek reformeszméi és előzményeik. Irodalomtörténeti vázlat*. Budapest, 1885. 180. Franklin. Lásd a témára a 130-144. oldalt. Concha maga az angol-magyar alkotmányrokonításról így vélekedik: „Akik az angol-magyar [alkotmányjogi] rokonságot állítják, még mindig adósak a bizonyítással [...]” Erre ld.: Concha 1885 130.

a nemzetiség, nemzetiségi politika szavakat, de konkrét és kellő háttérismeret nélkül. Helyesen vázolja, hogy a „jó táblabírák” egy világtörténelmi küzdelem részesei „hol nem adnak pardont, mégha meg is adja magát valaki”, ők csak azt látják, hogy „mily különös ember ez a Miletics, ez a Mocsonyi, nem lehet vele okosan beszélni”, mert „a magyar ember meg tud férni akárkivel” közben pedig „ezek meg egy percig sem tudnak nyugton lenni, s csak akkor vannak megelégedve, ha mindenki elégedetlen körülöttük.”<sup>931</sup> És politikusaink éles bírálatát adja: „[L]egkitűnőbb államférfiaink például Angolország viszonyairól bizonyára alaposabb fölvilágosítást lesznek képesek adni, mint hazánk nemzetiségi viszonyairól.”<sup>932</sup>

Maga az angol példa csak annyiban érdekes, hogy megállapítsuk, Grünwald 1874-ben már érzékelt valamit abból a tragikus útból, amely az I. világháború lövészárkaiból a padovai és belgrádi fegyverszünetig, majd a trianoni békediktátumig (és áttételesen a II. világháborúig) vezetett. Pók Attila helyesen állapítja meg, hogy a magyar állam fenntartása nem lehetett sikeres az addigi államkeretek között,<sup>933</sup> noha az is tény, hogy a II. József óta tartó pánszláv és pánromán hamis magyarellenes európai hangulatkeltés is megtette a hatását, és a szinte rokontalan, és nemzeti királyokkal nem bíró magyar nemzetet a békediktátumban kisemmizték, és színmagyar területeket adtak idegen kezekre.

Grünwald másik röpirata, a *Közigazgatásunk és a szabadság* című, 1876-ban megjelent munka kevesebb külföldi közigazgatási párhuzamot tartalmaz. Konkrét közigazgatás-tudós, iskola, vagy más egyéb, például külhoni tanulmányút hatása ebben sem mutatható ki. Maga a mű bevezetése érdekes –bár tárgyunkhoz kevésbé tartozó-, de máig ható problémát vet fel. „Komolyan aggasztó jelenség a magyar faj életében, hogy nagy fáradsággal kell neki bizonygatni, hogy nem lehet magasabb célja önmagánál, nem lehet fontosabb feladata saját fenntartásánál, hatalmának terjesztésénél és biztosításánál. Ezt a franciáknak, a németeknek, vagy az angoloknak nem kell bizonygatni. Ezeknél a nemzeteknél ez természetes dolog, mely magától értetődik.”<sup>934</sup> Továbbá rámutat a következőkre is: „S mégis, egész Európában nem található nemzetet, mely oly kevés érzékkel bírna nemzeti érdekei iránt; nincs nemzet, mely oly könnyen és *indolenciával* nézné legfontosabb életérdekeinek megsértését, de sőt mely maga annyira veszélyeztetné nemzeti érdekeit, mint a magyar.”<sup>935</sup>

<sup>931</sup> Grünwald 1874 72.

<sup>932</sup> Grünwald 1874 73.

<sup>933</sup> Pók 1982 13-14. Helyesen írja le azt is, hogy a korszakban egész Európa nemzetállami keretekben gondolkodott, tehát fel sem merült az államalkotó nemzetek mellett valamiféle *lokális autonómia* lehetősége a nemzetiségel számára.

<sup>934</sup> Grünwald 1876 1.

<sup>935</sup> Grünwald 1876 1-2.

Nem kívánunk nemzetkarakterológiai vitákba bocsátkozni, de Grünwald jellemezése nézetünk szerint a mai napig teljesen helytálló. Az idézett részlet jelentősége akkor világlik ki, ha egy közigazgatással kapcsolatos másik részletre világítunk rá. A kinevezés és választás kérdéseit elemezve kifejti, hogy feltétlenül olyan személyek kinevezése szükséges a közigazgatási állásokba, akik a helyi köröknek lekötve nincsenek. A politikai köröket kritizálva írja Grünwald: „Szinte pirul az ember, ha meggondolja, hogy nálunk megtörténhetik az is, hogy komolyan síkra kell szállni azok ellen, akik azt állítják, hogy a minden oldalról megtámadott 6 millió magyarra nézve, mely saját államában 9 millió nem magyarral áll szemközt, oly közigazgatási szervezet a legelőnyösebb, melyben az egyes közegek nagyobb részének megválasztására nincsen befolyása; hogy a képzett, művelt tisztviselő veszély az államra; a megbízható, magyar államhoz ragaszkodó tisztviselő a magyar nemzetiségre nézve egészen közönyös dolog, hanem nagyon kívánatos az oly szervezet, mely lehetővé teszi, hogy egy Hodossiu alispán, egy Borlea főjegyző, egy Secula tiszti ügyész lehessen az országban.”

Ismét a tudomány eszközei nélkül, de érthető indulattal mutat rá Grünwald a művelt és a magyarság érdekében cselekvő közszolgálati alkalmazottak iránti közönyre és részvétlenségre. Malíciózusan fogja fel egyes román származású személyek közigazgatási karrierjét, maga írja lábjegyzetben, hogy Hodossiu<sup>936</sup> és Borlea országgyűlési képviselők is lettek. Noha szerintem önmagában a nemzetiségek parlamenti képviselete egyáltalában nem elvetendő dolog, de szükséges nyilvánvalóvá tenni a fenti személyek nem a magyar államérdeket, hanem Erdély elszakítását támogatták, így Grünwald felháborodása érthető. (A magyar állam szétzúzásán munkálkodó pánszláv és pánromán értelmiségiek gyakran Budapestre jártak egyetemre, és uszító röpirataikat a régi és nagyhírű Egyetemi Nyomda adta, így néhány lapát földdel magunk járultunk hozzá önmagunk /nemzetünk/ sírjának kiásáához.)

Grünwald Béla, mint említettük, részben a közigazgatási jogi irányzathoz is sorolható *A törvényhatósági közigazgatás kézikönyve* című műve miatt. Azonban mivel ez a közigazgatási jogisme körébe tartozó, a korban reális hiányt pótló munka (a hatályos teljes közigazgatási joganyag összegyűjtése iránti jogos igény kielégítése) többségében a jogszabályok közzétételére irányult, ezért tárgyunkhoz szorosabban csupán az első kötet elején található, *Bevezetés. A közigazgatási jog rendszere* címmel írt közigazgatási jogi

---

<sup>936</sup> Josif Hodossiu vagy Hodossiu (Hodos) József (1829-1880) román származású erdélyi politikus. Franciául, németül és olaszul beszélt, a Bécsi Egyetemen és a Padovai Egyetemen hallgatott jogot, utóbbin szerzett jogi doktorátust. 1848-ban részt vett a balázsfalvai eseményekben, ahol a magyar állam ellen támadó román felkelők alprefektusnak választották meg, és 1861-ben ő lehetett Zaránd vármegye alispánja. 1855-től nagyszebeni ügyvéd volt.

megalapozó tanulmány tartozhatik.<sup>937</sup> (A mű többi része a jogszabályok egy meghatározott rendszerben történő közlése volt. Ma, a DVD jogtárak és világhálós jogtárak korában már nehezen tudjuk elképzelni, hogy ebben az időszakban komoly problémát jelentett a hatályos jogszabályok összegyűjtése. Szokás volt a közigazgatási jog területén a közigazgatási jogisme körében ún. betűsoros mutatókban közzétenni, hogy minő fogalmiságok jelentik a közigazgatási jog /és a szakigazgatások/ tartalmát. Azonban ilyet ez a mű nem tartalmaz (ezek különállóan jelentek meg általában). Grünwald munkáját –alcíméből is kiderülően- a megyei, városi, községi tisztviselők részére szánta, azaz akár egyetemi vizsgák, akár a szakmai (szak)vizsgák során hasznosítható volt. Mindenesetre a szerző nem volt egyetemi ember, akadémikusi címét sem jogi munkásságáért kapta, mindenesetre jogtudó és gyakorlatban is tevékenykedő közigazgatási szakember volt. Maga így ír vállalkozása céltételezéséről: „Midőn e könyv összeállítására vállalkoztam, tisztán a közigazgatási tisztviselő gyakorlati szükséglete lebegett szemem előtt. Nem a közigazgatás tudományának elméleti tárgyalása, nem e tudomány *controvers* kérdéseinek eldöntése az, amire a tisztviselőnek hivatalos működése közben szüksége van, hanem egy gyakorlati kézikönyv, amely a pozitív közigazgatási jogot (!), amennyiben a törvényhatósági közigazgatásra vonatkozik, lehetőleg teljesen, megbízható módon, rendszeres alakban nyújtja a tisztviselőnek, s biztos kalauzul szolgáljon neki gyakorlati működésénél. E könyv tehát céljánál fogva nem adhat mást, mint a pozitív közigazgatási jogot, ebből is csak annyit, amennyi a törvényhatósági közigazgatás körébe tartozik.”<sup>938</sup> Grünwald gyakorlati alapállása kicsit Zsoldoséra emlékeztet, bár vármegyellenessége vonatkozásában ellentéte (de kritikus szemléletük azonos).

Grünwald művében sokat segít a kutatónak a külföldi hatás megállapítása szempontjából avval, hogy a *Bevezetés. A közigazgatási jog rendszere* című részlet alcímének lábjegyzetében<sup>939</sup> Stein *Verwaltungslehre* című művére utal<sup>940</sup> további forrásként, mint erre Szamel is rámutat.<sup>941</sup> Ebből levonhatnánk azt a következtetést, hogy ez a munkája a közigazgatástan körébe tartozik mindezek miatt. 1880-ban (Magyarországon legalábbis bizonyossággal, de valójában másutt is) csak alig lehet önálló közigazgatási jogi dogmatikáról beszélni. Mivel Stein a közigazgatási jogot a közigazgatástan részeként kezelte, még ettől is lehetne a közigazgatástan része, azonban a tételes jogi elem (a közigazgatási jogszabályok

<sup>937</sup> Grünwald 1880 I. 5-14.

<sup>938</sup> Grünwald 1880 I. 1.

<sup>939</sup> Grünwald 1880 I. 5. 1. lábjegyzet.

<sup>940</sup> Stein művének hét kötete nyújt teljes képet a kor közigazgatásánáról: Stein 1865-1868 I - VII.

<sup>941</sup> „Grünwald könyvének első kötetéhez hosszabb bevezetőt írt a közigazgatás rendszeréről, amelyen több tekintetben érződik Lorenz von Stein felfogása.” Szamel L. 1977 43.

közzététele) a közigazgatási jogi irányzathoz sorolja az írást (korábról Boncz és Fésüs művei is hasonlóak), de tény, hogy megalapozása –első látásra– közigazgatástani. Művének közigazgatási jogi irányultságát azonban a szerző maga is kifejtette a fentebb idézettek tanúsága szerint.

Ami az elődökhöz való viszonyt, a *kontinuitás-diszkontinuitás* problémáját illeti, Grünwald az *Előszó*<sup>942</sup> során igen kritikus (név szerint meg nem említett) elődeivel szemben, ahogy Szamel Lajos fogalmaz: „elégge lesújtó véleménye van”<sup>943</sup> róluk: „A könyvek, melyek a közigazgatási jogot tárgyalják, e szükségletnek nem felelnek meg. Vagy egyetemi tanulók használatára készített *kompéndiumok*, melyek csekély terjedelmöknél fogva legfeljebb általános áttekintést, de nem a közigazgatási jog egész anyagát nyújthatják a tisztviselőnek, vagy ha terjedelmesebbek és teljességre törekszenek is, mégsem használhatók a tisztviselők által, mert először az anyag rendszertelenül van bennök felhalmozva, s nem nyújtanak könnyű áttekintést; másodsor sok oly törvény és rendelet foglaltatik bennök, mely már évtizedek előtt hatályon kívül van helyezve, s ennél fogva a tisztviselőt csak félrevezethetik; harmadsor mégsem elégge teljeseek, mert például a katonauügyre és egyéb fontos teendőkre vonatkozó szabályokat oly általánosságban, s a részletekre, s a tíz év óta bekövetkezett nagy változásokra tekintet nélkül közlik, hogy a tisztviselőknak hivatalnokoskodásában gyakorlati útmutatóul nem szolgálhatnak, hanem [a tisztviselő-K.Gy.] végre is kénytelen a lehető legnagyobb zavarban lévő forrásokhoz fordulni; negyedsor a törvények és rendeletek részletes szövegét nem közlik, épp oly kevéssé a keletet és a számot, ami a tisztviselőt, aki a törvény és rendelet alapján határozatot van hivatva hozni vagy intézkedni, ismét arra kényszeríti, hogy másutt keresse nagy idővesztéssel a forrást, melyet a könyvben kellett volna megtalálnia; végre nem foglaltatik bennök a közigazgatási *organismus* egyes tagjainak, az egyes hatóságoknak hatásköre, ami nélkül minden közigazgatási könyvnek gyakorlati becse kell, hogy csökkenjen, mert a tisztviselőre nézve egyike a legfontosabb momentumoknak, hogy hatáskörét tisztán lássa.”<sup>944</sup>

Grünwald főképpen kortársairól írta ezen bírálatát (Fésüs György, Boncz Ferenc), noha nem volt a közigazgatási jognak akkora irodalma, hogy némi dícsérő szavakat ne ejthetett volna Zsoldosról és Récsiről (mindketten írtak a hatásköréről és a katonai igazgatásról), akkor is, ha csupán történeti beccsel bírt ekkorra művük (a *Policeywissenschaft* hazai művelői itt nem jöhetnek szóba). Ez a *diszkontinuitás* irányába mutató, az elődökkel

<sup>942</sup> Grünwald 1880 I. 1-3.

<sup>943</sup> Szamel L. 1977 i.m. uo.

<sup>944</sup> Grünwald 1880 I. 1-2.

kapcsolatos kritikus hozzáállás (elhallgatás) később is jellegzetesség lesz még a magyar közigazgatás-tudománynak. Ugyanakkor Grünwald meglátásai maradék nélkül helyesek; a jogszabályi idézésről írottak ma a *trivia* kategóriájába tartoznak, de ekkor még nem volt jogalkotási törvény vagy modern értelemben vett közigazgatási jogtudomány (azaz a kezdetén voltunk), tehát különösebben nincs min csodálkoznunk.

A szerző a bevezető elméleti tanulmányában az állam jogi személyiségéből indul ki. Az állam a legnagyobb, leghatalmasabb személyiség, akaratának szerve (*organuma*) a törvényhozás, cselekvésének szerve (*organuma*) az igazgatás. A közigazgatás két lényeges ágazatának (és funkciójának) a pénzügyet (és a gazdaságot); továbbá az igazságszolgáltatást tekinti.<sup>945</sup> A harmadik funkció a beligazgatás, vagy a szorosabb [szűkebb-K.Gy.] értelemben vett közigazgatás.<sup>946</sup> A beligazgatást már Sonnenfels is említette, így ez a felosztás részben emlékeztet a Récsinél olvasottakra, részben Steinre, de távolabbi előzményei is vannak Sonnenfels által.

Dolgozatunknak feladata a közigazgatás (közigazgatási jog) jogrendszerben betöltött helyét és szerepét vizsgálni. Ennek egy jelentős része a szakigazgatások helye és szerepe. (Récsinél már találkozhattunk a kérdéssel.) Szamellal ellentétben, aki a kérdéssel röviden foglalkozott, zömmel csak azt vizsgálta, hogy Grünwald nézetei közül mi minősül haladónak.<sup>947</sup> Gyakorlatilag csak annyit ír a kérdésről, hogy Grünwald a személyi élet - gazdasági élet - társadalmi élet igazgatását vizsgálta. Egyetértünk Szamellal abban, hogy ez ellentmondásokat magában rejtő felosztás,<sup>948</sup> bár tény, hogy Stein nyomán jött létre (Conchánál is hasonlót találunk). Azonban ha tovább olvasunk, a szövegből –ha nem is könnyen- de mégis rekonstruálható egyfajta rendszer.

A személyi élet igazgatása csupán a szakigazgatások azon részét jelenti, ahol az embert a közigazgatás személyi voltában ragadja meg. Ide tartoznak egyfelől a statisztikai és anyakönyvi ügyek.<sup>949</sup> Másfelől itt foglal helyet a közigazgatás egyik legfontosabb feladata, az egészségügyi kérdése.<sup>950</sup> Ennek két része van: a közegészségügyi igazgatás és az egészségügyi igazgatás.<sup>951</sup> A személyi élet igazgatásának harmadik része a rendészet, ahol a kövekező fajtáit sorolja fel a tárgynak a szerző: közegészségügyi rendészet, forgalmi rendészet, mezőgazdasági rendészet, iparrendészet. (Nyilvánvalóan módszertanilag aggályos

<sup>945</sup> Grünwald 1880 I. 5.

<sup>946</sup> Grünwald 1880 I. 5-6.

<sup>947</sup> Szamel L. 1977 44-46.

<sup>948</sup> Szamel L. 1977 44.

<sup>949</sup> Grünwald 1880 I. 7.

<sup>950</sup> Grünwald 1880 I. 7-8.

<sup>951</sup> Grünwald 1880 I. 8.

a közegészségügyi rendészetet két helyen is felsorolni, de erre megvan a védhető ok.) A rendészet körében és általánosságban is az egyik legszebb állami feladatnak a rendőrség tevékenységének törvényes jog alapján állását tartja.<sup>952</sup> A negyedik elem a gyámügyi és gondnoksági ügyek.<sup>953</sup> Az ötödik elem a közoktatásügy.<sup>954</sup>

A második nagy kategória a gazdasági élet igazgatása. A gazdasági élet azért mutat túl a személyi életen, mert a gazdaság nem más, mint az ember küzdelme a természettel.<sup>955</sup> A gazdasági élet igazgatását Grünwald általános és különös részre osztja. Az általános részhez három területet sorol: az első a tehermentesítések, váltságok és kisajátítás; a második a tűzvédelem, a vízügy és a biztosításügy; a harmadik pedig a hitelügy.<sup>956</sup> A gazdasági élet igazgatásának különös része a bányászat, az erdészet, a halászat, a vadászat, a mezőgazdaság, az ipar és a kereskedelem.<sup>957</sup>

A harmadik nagy kategória a társadalomra vonatkozó igazgatás. Ennek létjogosultságát a társadalmi osztályok megjelenése, azok érdekeinek tagoltsága, és az érdekek differenciáltsága adja.<sup>958</sup> Itt szintén három területet említ meg: elsőként a családjog, cselédügy, rendi alakulatok, hivatásjog néven változatos személyösszességeket helyez egymás mellé. Másodikként a szegényügy és árvaügy kérdését helyezi középpontba (ideértve – árnyalatnyi különbségtevés- a koldusok és a lelencek ügyét). A harmadik a szociális kérdés (a munkásügy: szembenállásuk a minél nagyobb nyereségre szert tenni kívánó tőkésekkel, itt a munkabér megállapítása a jelentős kérdés, hiszen a tőkések azt leszállítani igyekeznek, a munkások a szakszervezeteken keresztül pedig felszórófolni).<sup>959</sup> Fontos, hogy a szociális ügyet a szegényügytől elkülönülten kezelte, mint ahogy erre Szamel is rámutat.<sup>960</sup> A mai értelemben vett szociális-kulturális igazgatás (humánigazgatás) differenciáltsága nem kérhető számon azonban egy 120-130 évvel ezelőtti *indusztriális* társadalmon.

Megállapítható, hogy a felosztás a kezdeti nehézségeket magán hordozza, mint ahogy Stein hatásait is. Mindezzel együtt figyelemreméltó kezdeti dogmatikai próbálkozás. Ugyanakkor tény, hogy ma sincs egy egységes, vagy örökérvényű felosztása a

<sup>952</sup> „A személyes szabadság megvédése a rendőrség önkénye ellen egyike az állam legszebb feladatainak s abban az elvben talál legtisztább kifejezést: hogy ne lehessen a rendőrségnek oly tevékenysége, mely a megfelelő törvényes jogon ne alapulna. Ebből fejlődik ki a rendőri jog.” Grünwald 1880 I. 9.

<sup>953</sup> Grünwald 1880 I. 10.

<sup>954</sup> Grünwald 1880 i.m. uo.

<sup>955</sup> Grünwald 1880 I. 10-11.

<sup>956</sup> Grünwald 1880 I. 11.

<sup>957</sup> Grünwald 1880 I. 11-12.

<sup>958</sup> Grünwald 1880 I. 13-14.

<sup>959</sup> Grünwald 1880 I. 14.

<sup>960</sup> Bővebben: Szamel L. 1977 45.



szakigazgatásoknak, hiszen vannak nagyjából állandó elemei, ugyanakkor vannak eltűnő, és újként jelentkező szakigazgatási területek.

A továbbiakban térjünk át Mocsáry Lajos vizsgálendő művére. Ez az *Állami közigazgatás*<sup>961</sup> címet viselő, monografikus alapozású röpirata.

A mű egyik első tézise, hogy a korszak magyar közigazgatása – rossz. Erről a következőket írja: „Közigazgatásunk rossz – hangzik országszerte. Jó közigazgatásra elsősorban az államnak van szüksége, a mostani állapot tűrhetelen, gyökeres reformra van szükség. Az ökröt a szarvánál kell megfogni, a baj fészkének abban kell rejlenie, ami a fennálló rendszernek alapját képezi, el kell törülni a tisztviselők választását. Igaz-e, hogy oly nagyon rossz ez a közigazgatás? [...] Attól az időtől fogva, amióta a centralizáló irány felülkerekedett, nemcsak az önkormányzattól, hanem általában a közigazgatástól folytonosan elvonták mindazt, amit csak más reszortoknak átadni lehetett; azt az ellenszenvet, azt a féltékenységet, amelyet általában az önkormányzatok iránt általában éreztek, maga a közigazgatás keserülte meg.”<sup>962</sup>

Azaz Mocsáry a köztisztviselők kinevezése mellett foglal állást, és kárhooztatja a korszak vármegye-ellenes intézkedéseit, ugyanakkor belátja, hogy szükség van reformokra.

Grünwaldhoz hasonlóan, nála is olvashatunk arról a témáról, hogy a közigazgatást ázsiai állapot jellemezte volna. A következőket írja erről: „Ázsiai állapotokról szeretnek beszélni, és ez mindig a közigazgatás rovására megy, mert hát azok kik se dolgokat, se embereket e téren nem ismernek, úgy tudják, hogy a mostani megye a réginek folytatása, s a régi megyében ázsiai állapotok uralkodtak. Nem az az ázsiai állapot, amely a mostani megyében, hanem az a valódi, amely a pénzügyi kezelésnél uralkodik. Mert itt valósul meg az, ami az ázsiai kormányrendszer lényegét képezi, az önkény, a zsarnokoskodás.”<sup>963</sup> Ugyanakkor szintén az „ázsiai állapot” jelzőt használja, mikor kortársa, egy „művelt gentleman” alispán, aki a kormány minden rendeletét végre kívánta hajtani, észlelte, hogy a vármegye V. nevű falujában nem építettek kéményeket a házakon, ezért a füst az ajtón vagy a padláson át távozik. Ezért –ma úgy mondanánk, közhatalmi kényszer alkalmazásával- a kijelölt vállalkozó portánként 30 forintért épített kéményt. De a pénzt be is kellett hajtani, és volt olyan személy, akinek „[...] elárverezték a házát, úgyhogy a háznak van ugyan kéménye,

<sup>961</sup> Mocsáry Lajos: *Az állami közigazgatás*. Budapest, 1890. 234. Singer és Wolfner.

<sup>962</sup> Mocsáry 1890 18-19.

<sup>963</sup> Mocsáry 1890 20.

de a polgárnak nincsen háza. Így azután a kultúraművelet abbamaradt, s a füst most is a régi lyukakon jő ki V. házaiból.”<sup>964</sup>

Ez a fenti két szövegrészlet is világosan rámutat, hogy a közigazgatás „ázsiai-sága” többféleképpen értelmezhető. Az első szöveg Grünwald nézeteivel mutat rokonságot, míg a második egy, az adott kor és társadalom színvonalához képest elmaradottabb helység sajátos, a fejlettségbe már bele nem illő hiány pótlása iránt túlbuzgó közigazgatási intézkedés (azaz a hatósági kényszerrel meg támogatott kéményépíttetés) anomáliáit tárja fel.<sup>965</sup>

Mocsáry esetében két részlet vonatkozásában találkozunk konkrétabb külföldi hatással. Az első részletben megmutatkozik a német és francia nyelv és műveltség iránti tisztelete, és a lexikográfiai módszer alkalmazása egy közigazgatási probléma vonatkozásában. (Az idegennyelvű szövegek fordításait én készítettem.) E két elem pedig a fegyelmi jog és a fegyelmi eljárás iránti igen vitriolos kritikájában kerül elő: „El kellene törölni az egész új fegyelmi eljárást. Ezt a fogalmat, ezt a szót: fegyelem – ki kellene törölni municipális törvényeinkből úgy, hogy nyoma se maradjon. Valóban nagy hanyatlás jele, hogy a büszke magyar nemzet értelmisége ennyire eltűri ezt a csúnya szót. [...] De hát ilyen a magyar ember; mindent eltűr – a hazáért. Neki megmagyarázták, hogy ezt így kívánja a modern állam (!) meg a demokrácia, hogy nem akarni magát a fegyelemnek alávetni, nem volna egyéb, mint arisztokrata érzelmek nyilvánítása – mit csináljon, kitegye magát ily hamis föltevésnek? Pedig bátran mondhatná: eltöröltük a botozást és vesszőzést, mert abban a vad suhancban és baromias gonosztevőben is tiszteletben akarjuk tartani az Isten képére teremtést, és most a művelt osztályok, a nép vezetői és gondozói számára hozunk be vagy fogadunk el oly valamit, mi a fenyítéssel, még pedig a testi fenyítéssel tagadhatatlan rokonsági viszonyban áll. Magát a *diszciplína* [fegyelem] szót csak egy hajszál választja el a *scutikától*, a vesszőtől. Nézzük csak, miként értelmezik a franciák. Mozin *Francia-német szótárában* például a következő tételek állanak a „*Discipline*” szó rovata alatt: Zucht, Züchtigung [fegyelmezés, fegyelem]. Animaux capables de discipline, Thiere welche sich abrichten lassen [idomítható állatok]. Geisselung [megostorozás, megkorbácsolás], Kasteiung [önsanyargatás]. Il a reçu la discipline, er ist mit der Geissel gezüchtigt worden [francia:

<sup>964</sup> Mocsáry 1890 48-49.

<sup>965</sup> A Mikszáth tollára illő történet nem zárható ki, hogy a Felvidék északi, elmaradottabb részére lokalizálható. Elképzelhető, hogy a helyszín a ma a népi építészete miatt világörökség részeként nyilvántartott, Rózsahegy mellett található Vlkolinecben (Liptó vármegye) eshetett meg, ahol a füst ma is a nyerges zsindelytető nyílásán távozik (bár van néhány későbbben /és vélhetően önkéntes elhatározásból/ épült kémény is Mocsáry korához képest). Azaz feltehetően nem Zólyom vármegye alispánját, Grünwald Bélát említi Mocsáry a szövegben, hanem helyes a feltételezésünk. Liptó megye alispánjai közül szóba jöhet Majláth Béla történész, bibliográfus, aki angolul, franciául, németül, olaszul, és számos szláv nyelven beszélt, történész és bibliográfus volt, 1875 és 1877 között töltötte be a pozíciót, 1880-tól pedig az MTA levelező tagja volt.

büntetést kap; német: büntetésből megostorozzák/megkorbácsolják]. Cet enfant aura la discipline, dieses Kind wird die Ruthe bekommen [francia: Ez a gyermek el fogja nyerni büntetését; német: Ezt a gyermeket meg fogják vesszőzni]. Compagnie de discipline, Straf-Compagnie [büntetőszázad]. Ily gyönyörűséges dolgokat honosítottak meg a magyar önkormányzatban; idomításra alkalmas állatokkal, megkordázott barátokkal, megvesszőzött gyermekekkel, stráfkompániával hozzák egy kalap alá a magisztrátus férfiai. A kinevezési rendszer lehet abban a kénytelenségben, hogy ezt a fegyelmi kezelést gyakorolja, de az önkormányzatnak nincs rá semmi szüksége, és ez nagyon jellemző különbség. A kinevezési rendszer természetében van, hogy az „alantas” [alárendelt] hivatalnok a feljebbvalónak föltétlenül engedelmeskedő rabszolgája legyen; az önkormányzatban erről szó sincs, minden tisztviselőnek nagymérvű önállósága van.”<sup>966</sup>

Mocsáry ebben a szövegben némileg tendenciózusan, de szótanilag reális módon mutat rá, hogy a francia *discipline* és a német Disziplin szó (illetve ezek latin eredetije is) valóban eléggé sajátos képzeteket keltő szóbokrot alkotnak a gyermekbántalmazástól a büntetőszázadig terjedően. (Érdekes, hogy a büntetés leírásánál a francia szemérmesen /el/hallgató, míg a német vaskosan konkrét.) Számunkra érdekesebb azonban a szerző idegenkedése a fegyelmi jog és a fegyelmi eljárás vonatkozásában, mely alig fél évtizeddel korábban került be a magyar közigazgatási jogba, és bölcsője a porosz és az osztrák közigazgatás volt. Itt az arisztokratikus magyar vármegyei igazgatás önálló tisztviselőit (akik sokáig maguk voltak a közigazgatás) hozzák a pénzügyigazgatás és a központi közigazgatás hivatalnokaival egy platformra, amelyet a vármegye vonatkozásában konzervatív, de a politikában és a nemzetiségekkel szemben igen liberális Mocsáry számára botránykő. Ugyanakkor nyilvánvaló, hogy a vármegyei közigazgatásban ugyanúgy voltak Zsoldoshoz, Grünwaldhoz, Majláth Bélához hasonlóan nyugati szemmel nézve is igen magasan művelt és rendkívül képzett közhivatalnokok, de ott voltak mellettük a basáskodó, népnyzó jegyzők, alszolgabírók stb. is (a kiválóak mellett), és mindehhez egy lassú, és gyakran kevésbé képzett végrehajtói-állami segédapparátus járult. Tehát a fegyelmi jog idegen test (és Mocsáry logikájából kiindulva: sértés) volt a vármegyei igazgatás számára, ugyanakkor tény, hogy az egységes állami közigazgatásban szükség volt a fegyelmi jogra, hiszen a hivatalnokokat azonos jogintézmények mellett azonos elbánásban kellett részesíteni, ugyanakkor a vármegye egyeduralkodó igencsak oldódóban volt (ha nem éppen már el is illant) 1848 előtthöz képest.

---

<sup>966</sup> Mocsáry 1890 256-257.

A másik részlet az összehasonlító közigazgatás egyik atyamesterének tevékenységét hozza fel példaként. „A közrend fenntartásában fekszik az önkormányzat korlátozásának egyedüli jogosultsága, mert annyi bizonyos, hogy az állami igazgatás formailag sokkal egyszerűbb és könnyebben kezelhető; az önkormányzati kezelés mindig bonyolult, a vele való kormányzás nagyon részletes és beható tárgyismeretet, hosszas benneélést és tanulmányozást igényel. Annyira igaz ez, hogy hiába ír nekünk Rudolf Gneist híres munkát az angol *selfgovernment*-ről, hiába magyarázzuk a régi *Comitatswirtschaft*-ot [a régi, 1848 előtti vármegyei állapotokat-K.Gy.] idegeneknek, a protestáns autonómiáról fogalma sincs a hazai többi felekezeteknek; maguk a protestánsok közül is csak az ismeri föl minden csínját-bínját, aki egy évtizedig benne hivataloskodott (!).”<sup>967</sup>

Ebben a részletben Mocsáry az összehasonlító közigazgatás tudományának egyik alapítójaként tisztelhető Rudolf von Gneist 1871-ben megjelent *Selfgovernment. Communalverfassung und Verwaltungsgeschichte in England* című 1013 oldalas monográfiájára utal abból a szempontból, hogy sem mi, magyarok nem értjük meg a német szerző angol közigazgatástörténetéről írott munkáját, mint ahogy a külföldiek sem értik az 1848 előtti magyar vármegyerendszert. Ezzel helyesen mutat rá az összehasonlító közigazgatás, összehasonlító közigazgatási jog egyik nehézségére. Ez abban áll, hogy senki sem ismerhet egyforma mélységben minden közigazgatási rendszert, de különösen azokat nehezebb megismerni, amelyek nem a szerzők származási országának közigazgatási kultúrái. (Ez a probléma nyilvánvalóan még élesebb a sinológia és a jogi sinológia esetében, amelyeknek alapjait angolszász, francia, német és orosz tudósok rakták le.) De a nyugati közigazgatásban is érezhető mindez, hiszen az angolszászok, a franciák, és a németek a XIX. század közepétől-második felétől egymás közigazgatási kultúráinak tanulmányozása útján rakták le az összehasonlító közigazgatás alapjait (Stein, Gneist, Goodnow), de fontosak a fordításban megjelent munkák is (elég pl. Jèze művének németre fordítására utalni). Mocsáry tovább megy, mikor hazánk esetében egy sajátos protestáns igazgatási kultúrára utal, melynek szabadságfokát sem az egyéb vallásfelekezetűek nem ismerhetik, sem pedig azok, akik belülről nem ismerik kellően azt.

---

<sup>967</sup> Mocsáry 1890 126.

#### IV.4.4. Kerkapoly Károly és Szilágyi Dezső

Kerkapoly és Szilágyi a *Politika* tantárgy két kisebb jelentőségű művelője volt. Természetesen a kisebb szerzők tevékenységének is megvannak a maguk tanúságai. Grünwaldhoz és Mocsáryhoz hasonlóan számos hasonlatosságot találni életművükben, ezért együtt tárgyaljuk őket.

Kövágóörsi Kerkapoly (Kerkápoly) Károly református középnemesi családból származott. Grünwaldhoz és Mocsáryhoz hasonlóan gyakorlati ember volt, és előbbihez hasonlóan történettudományi munkássága miatt lett MTA tag.

1880-1881 között ő volt a Jogi Kar dékánja.<sup>968</sup>

Közigazgatástannal is foglalkozó munkát csupán egyet írt, ezt tanítványa, Hajnal Vilmos jegyzetei után először 1881-1882-ben,<sup>969</sup> majd második kiadásban 1887-ben jelent meg,<sup>970</sup> mindkét alkalommal könyomatos kiadványként. (Az anyag ritkaságára jellemző, hogy Szaniszló nem jutott hozzá a tanulmányozásához.)<sup>971</sup>

A róla írt nekrológ szerzője így ír róla: „Sajátos vegyületét képezte egy magyar táblabírónak és egy hegelianus *philosoph*nak” valamint „irodalmilag csak az árnyéka volt annak, ami a katedrán volt.”<sup>972</sup> Azaz Kerkapolyban egy úgynevezett *Kathedrenlöwe*-t tisztelhetünk, noha Arczt is rámutat Kautz bázisán, hogy (főleg jogi és közigazgatási szempontból) nagy olvasottságú, műveltségű szerzőnek nem mondhatni.<sup>973</sup>

Kerkapoly sorsa közigazgatási munkássága vonatkozásában meglehetősen mostoha, hiszen Szaniszló (az eredeti művet nem találván) másodlagos forrás, Kautz Gyula emlékei alapján kísérel meg közigazgatástani munkásságát rekonstruálni.<sup>974</sup> Ebből annyi derül ki, hogy Kerkapoly súlyt helyezett az önkormányzatiságra, és Stein követője volt.<sup>975</sup> Arczt ugyan látta Kerkapoly művének<sup>976</sup> 315 oldalas 1887-1888-as második kiadását, és ezt röviden ismerteti,<sup>977</sup> de csupán annyi, közigazgatási szempontból releváns megjegyzést tesz, hogy a

<sup>968</sup> MIE VI. 116., e tény a többi forrás nem közli.

<sup>969</sup> Az Országgyűlési Könyvtárban megőrzött, eredetileg Pulszky Ágost tulajdonában lévő, általunk vizsgálandó kiadványt Szinnyi sem említi, csak a második kiadást, ahogy Arczt is.

<sup>970</sup> MIE VI. 118., Szaniszló 1977 I. 276. 52. végjegyzet szövege, Arczt 2004 189. 95. végjegyzet szövege.

<sup>971</sup> Szaniszló 1977 I. 209.

<sup>972</sup> Kautzt idézi: Arczt 2004 106., bár a második idézet szerzőjeként tévesen Conchát említi, noha a végjegyzet szövegéből kiderül, hogy a forrás itt is Kautz. Erre ld.: Arczt 2004 190. 107. végjegyzet szövege.

<sup>973</sup> Arczt 2004 106.

<sup>974</sup> Szaniszló 1977 I. 209-210.

<sup>975</sup> Szaniszló 1977 I. 210.

<sup>976</sup> Kerkapoly Károly: *Kerkapoly Károly egyetemi ny. r. tanár Politikai előadásai. Lejegyezte Hajnal Vilmos.* Budapest, 1881-1882. 485., (7) S.n.

<sup>977</sup> Arczt 2004 104-105.

közigazgatást az államtanon belül fejti ki,<sup>978</sup> illetve Kautz valószínűsítése alapján Stein és Gneist hatását említi általánosságban a közigazgatás-tudós szerzők közül.<sup>979</sup>

Ilyen előzmények után nem sok reményt fűztünk külföldi hatások, idegen közigazgatási kultúrák elemzését illetően a 485 oldalt, és 7 számozatlan oldalnyi tartalomjegyzéket és hibajegyzéket tartalmazó ritka kötettől, ám meglepetésünk annál nagyobb volt. A Karvasy és Kautz utáni, de még Concha fellépése előtti mű bőven foglalkozik közigazgatástannal, mi több, külhoni példákkal is. Figyelembe kell vennünk, hogy nem tudományos nagymonográfiával, hanem csupán egy hallgató által leírt, könyvatos technikával, az eredeti írásképet reprodukáló, korabeli többszörözési technikával készített, vizsgatanulást szolgáló jegyzetről van szó.

A mű maga nincsen egyértelműen alkotmánytani és közigazgatástani részekre osztva, azonban a közigazgatástani rész kihámozható az anyagból. (Tény az, hogy Kerkapoly szívesebben oktatott alkotmánytant, mint közigazgatástant. Utóbbi aldiszciplínát több tanéven át nem is oktatta.)<sup>980</sup> A szerző csupán az állam elemeiről (1-50. §§, 3-158. oldal), illetve az államtanról (51-173. §§, 159-485. oldal) tesz említést. Kerkapoly viszonylagos idegenkedése ellenére megállapítható, hogy a 485 oldalas anyagból közigazgatási több mint 215 oldal. Ez közelít az 50%-os arányhoz. A 173 tárgyalta szakasz (§) közül 74 szakasz közigazgatási jellegű. Mivel a jegyzet meglehetősen ritka, ezért a közigazgatási rész tartalmát ismertetjük. A közigazgatástani ismertetése öt nagyobb egységre tagolódik: A kormányzat és közigazgatás az állam életében; A hatósági rendszer és föladata; A hivatalnokok jogai és kötelezettségei; A közigazgatási bíraskodás; valamint az Autonóm igazgatás.

A kormányzat és közigazgatás az állam életében című nagyobb egység (79.-84.§§, 231-250. oldal) a kormány, a kormányzás, és a közigazgatás általános helyét és szerepét mutatja be.

A hatósági rendszer és föladata című nagyobb egység (85-94. §§, 255-278. oldal) részben a hatóságok szerepével, részben a mai értelemben vett szervezeti joggal és a területszervezési jog alapjaival, továbbá a hatósági rendszert érintő jogalkotástani kérdésekkel foglalkozik.

A hivatalnokok jogai és kötelezettségei című nagyobb egység (95-108.§§, 278-315. oldal) gyakorlatilag a hivatalnokjog, a közszolgálati jog egészét magában foglalja, beleértve a

<sup>978</sup> Arczt 2004 104.

<sup>979</sup> Arczt 2004 105. (Stein), 106. (Stein és Gneist).

<sup>980</sup> Arczt szerint 18874-1875-ben, 1882-1883-ban, 1886-1887-ben nem adta le a közigazgatástani előadásokat. Utal arra, hogy a gazdasági igazgatást a második kiadás hangsúlyozta. Az első kiadásban ennek semmi nyoma sincs. A le nem adott előadásokra ld.: Arczt 2004 189. 104. végjegyzet szövegét. A gazdasági igazgatás hangsúlyozására: Arczt 2004 106.

közszolgálati pragmatikát, az illetményrendszert és a felelősséget. (A 109-113. §§ a miniszteri felelősséget tárgyalják, az a mai jogi gondolkodásban alkotmányjog, ezért azzal itt nem foglalkozunk.) A 114-117. §§ (330-344. oldal) és a 128-131. §§ 368-386. oldalak) foglalkozik a hatóságok, a hivatal, és a hivatalnok felelősségével.

A közigazgatási bíráskodás feldolgozása viszonylag korainak számít (Concha 1877-ben írta erről monográfiáját), mivel ekkor még hazánkban nem is volt közigazgatási bíráskodás. Patyi András a közigazgatási bíráskodás tárgykörében írt irányadó műve Concha 1877-es kismonográfiáján kívül csupán Gruber Lajos és Lánczy Gyula (1877) és Gruber Lajos (1883) tanulmányait regisztrálja ebből az időszakból.<sup>981</sup> A közigazgatási bíráskodás kérdéseinek vizsgálata során a szerző mind az elméleti, mind a közigazgatási eljárás gyakorlata szempontjából fontos kérdéseket is sorra veszi 118-127. §§, 344-368. oldal).

Az autonóm igazgatás szerepe és súlya a korban igen jelentős volt. Ez jelen esetben az önkormányzat és önkormányzatiság általános kérdéseinek, továbbá a tartomány, és a község szerepének feldolgozását jelenti (132-159. §§, 386-465. oldalak). A kötet vége az egyesülési jogot tárgyalja (160-173. §§, 465-485. oldal), ez mai értelemben vetten az alkotmányjog része, ezért nem vizsgáljuk.

Külföldi szempontból a mű első figyelemreméltó pontja az államtanácsról szóló.<sup>982</sup> (Megjegyezném, hogy a magyar helyesírásban tisztázatlan a hivatalos intézménynevek írása. Mi azt a verziót alkalmazzuk, hogy az általában említett intézmények nevét kisbetűvel írjuk /államtanács/, de konkrét szervezet említése esetén nagybetűvel jelenítjük meg /francia Államtanács/). Ugyan külföldi példát nem említ, de köztudott, hogy Európában az intézményt Bonaparte Napóleon terjesztette el. (Megjegyezném, a császárkori Kínában jóval korábban működött az Államtanács). Az államtanácsot olyan szervként jellemezi, amely a kormányok, pártok változékonysága ellenére is az uralkodó mellett van, de az uralkodó az államtanács döntéseihez kötve nincsen. Azaz e szervezet az ellentétek között is védi a fejlődés következetességét.<sup>983</sup> (Gyakorlatilag ezek alapján egy pótszerv a kormány válsága esetére.) Kerkapoly szigorúan elválasztja attól a korábbi államtanácstól ezt, amely az állami élet kezdetén az államfő mellett működött.)<sup>984</sup>

<sup>981</sup> Patyi András: *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei. Tanulmány a magyar közigazgatási bíráskodásról.* Budapest, 2002. 254. Logod. Ld. különösen a 21-23., és a 24-31. oldalakat, ahol a szerző a Concha-Gruber és a Concha-Lánczy vitákat ismerteti.

<sup>982</sup> Kerkapoly 1881-1882 268-270.

<sup>983</sup> Kerkapoly 1881-1882 268.

<sup>984</sup> Kerkapoly 1881-1882 269.

A hatósági felelősség (gyakorlatilag a közigazgatási bíráskodást érti ezen Kerkapoly) az első olyan egység, ahol konkrétan több állam gyakorlatát is vizsgálat tárgyává teszi a szerző. Figyelmeztetését minden összehasonlító közigazgatással (vagy bárminő komparatistikával) foglalkozónak érdemes az elméjébe vésnie: „Azok, akik minden közigazgatási bíróságot föltétlenül elvetendőnek tartanak, úgy gondolván, hogy a magánosok jogainak közigazgatási vitás kérdésekben is hivatott védője a magánjogi bíró, - nagy előszeretettel szoktak Anglia példájára hivatkozni. Tőlünk távol eső, idegen országokra való hivatkozás mindig aggályos és bajos dolog, s csak a legnagyobb óvatosság obszerválása nyithat biztosítékot félig értett dolgokból vont következtetések ellen, mert idegen országok viszonyai, részint az azokat jellemző szituáció individuális sajátossága, részint más észjáráshoz szokott embernek nehezen felfogható eszmejárás (!) miatt ritkán ismerhetők meg egész mivoltukban.”<sup>985</sup>

A továbbiakban utal az angol alkotmány kontinentális alkotmányoktól elütő sajátosságaira, és arra a tényre, hogy az angol állam működését és Anglia közéletét nem lehet az angol nyelvű szakirodalomból megismerni (azaz csak kevésbé lehet megérteni e munkák által). Itt, -művében ritka módon- utal egy idegen szerzőre, az akkor már nevezetes Rudolf Gneistra: „[...] Gneistra várt a világ, hogy az angol állami igazgatásról és önkormányzatról írt, egyaránt minden tekintetben becses műveiből az ottani közállapotok tisztább fölfogását meríthesse.”<sup>986</sup> Azt hiszem, nagyjából 13-15 évvel a megszületésük után Gneist nagyobb, angol tárgyú (de német nyelven írt) központi közigazgatási tárgyú és önkormányzatokkal foglalkozó műveinek ismeretének magától értetődősége, és egy hazai közigazgatástani egyetemi előadáson való kiemelése is jelzi, hogy a magyar közigazgatás-tudomány esetében súlyos lemaradásokkal nem kell számolnunk a korban. Kerkapoly a későbbi fejtegetések során kiemeli az angolokat jellemző individualizmus sajátosságait, melynek alapja az egyén önállósága. Az állam működése sem hiányzik, de más a viszonya a társadalommal, mint a kontinens esetében megszokott. Kiemeli, hogy a törvényalkotás olyan magas színvonalú, olyan módon vonja meg a törvény konzekvenciáit és egzigenciáit, hogy végrehajtási rendeletek meghozására sincs szükség, mivel a jogosítottaknak a törvény hatékonyságát előmozdítani érdekükben áll, és az adott hatóságot mulasztás vagy más törvénytelenység esetén a bíró előtt bepanaszolják. E tényekben látja az okot a szerző, hogy a hatóságok felelősségét nem külön közigazgatási bíróság állapítja meg az angol jogban, továbbá főként abban, hogy ott gyakorlatilag állami igazgatás sincsen. A közigazgatási peres ügyekben magánjogi bírák

<sup>985</sup> Kerkapoly 1881-1882 369.

<sup>986</sup> Kerkapoly 1881-1882 369-370.



döntenek, azaz békebírák, akik nem azonosak a kontinentális bírakkal. Ezek a közszolgálatra önként ajánlkozó, elmozdítható, de társadalmi állásuknál és vagyonuknál fogva független egyének, akik a társadalom krémjét képviselik. Nem az államszolgálat az egyedüli hivatásuk, ezért a társadalmi körök érdektagoltóságát, viszonyait jól ismerik. Anglia nagybírái a békebírókhoz hasonlóan közéleti, nagy tapasztalatú, igazgatási ügyekben jártas személyek. Ezzel Kerkapoly biztosítva látja azt a tapasztalatot, amelyet a kontinentális közigazgatási bíróságok esetében a közigazgatási és az igazságszolgáltatási (bírói) elemek vegyítésével vélnek csak elérhetőnek.<sup>987</sup>

A hatósági felelősség, azaz a közigazgatási bíráskodás vonatkozásában Anglia ellentétének a professzor Franciaországot tartja. Szerinte a történeti fejlődés a kulcs itt is. Kezdetben Franciaország volt az a középkori állam, ahol a hűbérurak hatalma a legmagasabb fokra emelkedett, így a tartományok önállósága is nagy volt, a középkorban Franciaország „úgyszólván csupán a kollekció neve, illetőleg csupán aggregátuma” volt azoknak a földeknek, amelyeken a francia királyt némi tiszteletbeli elsőség illette meg a (valós) tartományurakkal szemben. De amilyen nagy volt a részek önállósága egykor, olyan túlzóan indultak el a centralizáció felé<sup>988</sup> (tegyük hozzá, főként majd Napóleon által). Érdekesség, hogy nemcsak XIV. Lajos, de a „francia revolúció” konventjének államát is erősen abszolutisztikusnak tartja. A konvent Franciaországot egynek és oszthatatlannak nyilvánította, és a tartományoknak még a neveit sem tűrte meg, és tisztán geometriai alapon osztották fel az országot *départementokra*.<sup>989</sup> A tartományi igazgatás és bíráskodás a középkorban a hűbérurak házi joga, azaz tartományi jog volt. Ez később összeütközésbe került azzal az állameszmével, amely a királyt és az őt képviselő hivatalnokokat állította középpontba. Kerkapoly kimutatja, hogy Franciaországban az állam helyezkedett *oppozícióba* a társadalommal, itt az állam szolgált a társadalommal (Anglia esetében a társadalom az államot). Míg a tartományokban a bíráskodó *parlamentek* a hűbéri jogot magánügyekben bíráskodva érvényesítették (részben hasonló volt a magyar úriszék), addig a királyi hivatalnok az állam érdekét, a közügyeket tartotta szem előtt. Szükség volt hatóságokra is, és ezek számára külön jogra, gyakorlatilag ezzel Franciaországban született meg a közigazgatási jog. A tartományi jog továbbélése mellett később az egyén jogai és érdekei is kifejlődtek, mindemellett a királyi vagy országos jog pedig az állam akaratát kifejezve szolgált a hivatalnoki kar

<sup>987</sup> Kerkapoly 1881-1882 370-372.

<sup>988</sup> Kerkapoly 1881-1882 373.

<sup>989</sup> Kerkapoly 1881-1882 374-375.

iránytűjéül.<sup>990</sup> Mivel a jognak e kettőssége nyilvánvalóan adott tény volt, ezért a francia forradalom idején nem tehettek mást, mint hogy az igazságszolgáltatás és a közigazgatás szervezetének határozott elkülönítése mellett döntöttek. Így a bíróság semmiképpen nem volt feljogosítva „adminisztrálni, vagy az adminisztrációba csak beavatkozni is.”<sup>991</sup> Kerkapoly helyesen mutat rá, hogy a történeti fejlődés következménye volt, hogy a franciák nem követték az angol utat, hiszen ha a közigazgatás és a magánjog kollíziója esetén a hivatalnokok eljárása miatt a panaszt az állammal szemben ellenséges, különös jogait féltő bíróságok tárgyalták volna, vélhető lett volna a tisztviselők elmarasztalása, ez által az állameszme csorbulása olyan esetekben is, amikor e döntés a valósággal ellentétes. Így az adminisztráció körén belül hozták létre a közigazgatási bíraskodást. Első fokon a Prefektúrai Tanács (*Conseil de préfecture*), másodfokon pedig az Államtanács (*Conseil d'État*) illetékes osztálya járt el.<sup>992</sup>

Másként alakult a hatósági felelősség kérdése Németországban. A Német Nemzet Római Szent Birodalma tartományokra hullott szét. A központosítás e területeket Franciaországhoz hasonlóan szintén érintette, és e törekvés színterei a tartományok voltak. A német fejedelmek fő célja hatalmuk (*Landshoheit, Hoheitsrecht*) növelése volt, ezért első dolguk az adminisztráció magukhoz ragadása, és saját szerveiken keresztül való ellátása volt. Mindez magában hordozta a konfliktust a központosító törekvésekkel szemben. Azonban ez nem volt teljesen sikeres, mivel volt olyan időszak, mikor a földesuraknak sikerült a fejedelmekkel esküvel megerősített privilégiumokat (*Freibriefe*) kiharcolni, melyekre, mint szerzett jogra tudtak hivatkozni a Birodalmi Törvényszékek (*Reichsgerichte*) előtt. A szerző aláhúzza, hogy az 1870-es évekre a jogilag vitássá vált közigazgatási ügyekre a Poroszországban alkalmazott rendszer a legfigyelemreméltóbb. A jogilag vitatható közigazgatási ügyekben első fokon a Kreis feje, a Landrath, másodfokon a Provincial-Ausschuss két kinevezett bírója, harmadfokon az állam legfőbb bíráiból és a legmagasabb közigazgatási testületek hivatalnokaiból álló *ad hoc* összeállított vegyes testület járt el. Valamennyi ilyen ügy közigazgatási pernek minősült.<sup>993</sup> Érdekesség, hogy a Landrath –de csakis az- egyben a közigazgatás része is volt, mivel a tényállás helyes felvételének a német gyakorlat nagy fontosságot tulajdonított.<sup>994</sup>

<sup>990</sup> Kerkapoly 1881-1882 375-378.

<sup>991</sup> Kerkapoly 1881-1882 377-378.

<sup>992</sup> Kerkapoly 1881-1882 378-379.

<sup>993</sup> Kerkapoly 1881-1882 379-380.

<sup>994</sup> Kerkapoly 1881-1882 381.

Kerkapoly jegyzete foglalkozik a külföldi önkormányzatok kérdésével is. Az angol önkormányzatok vonatkozásában rámutat egy tévedésre. Ugyan Anglia valóban az önkormányzatiság hazája, azonban azt állítani, hogy ne lett volna rendiség, tévedés. Nem helyes tehát az angol rendi szerkezet hiányáról beszélni. Kerkapoly egyenesen azt állítja, hogy rendiség ma is (1881-1882-ben) is van Angliában, sőt, nagymértékű. Utal az Anglikán Egyház általános jellegű, a lordok Lordok Házára, és a nagypolgárok nagyvárosokra tett erős befolyására. Az tény, hogy a rendi előjogok soha nem váltak *exkluzív*vá, és a közjogok élvezetének alapja a közterhekhez való hozzájárulás volt. Angliában az önkormányzatiságot tágan kell értelmezni, mivel az angol nép egészét az öngazgatás jellemzi, és ez igaz a területi és a testületi önkormányzatokra is. (Nincs összeütközés a *Parliament* és a helyhatóságok között sem).<sup>995</sup> Anglia esetében szoktak hivatkozni a szakadatlan fejlődésre, bár pont a kontinenst ért támadások bármelyikénél szerző szerint erősebb normann hódításra utal, amely pont a községi életet rázta meg alapjaiban. A nagyszámú idegen elem betelepülése megszakította a vérségi kötelékeket, és a község többé nem az egy töről, egy népből fakadtak szálláshelye lett, és emiatt nincs Angliában a mienkéhez hasonló községi élet – fogalmaz a professzor, mert ami nálunk a falusi községekre tartozik, azokat Angliában - modern szóval- a középszint látja el. Írja azt is, hogy a kormány főfelügyeleti joga jóval kisebb, mint a kontinensen megszokott, de az egyletek, népgyűlések kérvényezési joga és – mai szóval- nyomásgyakorló és érdekérvényesítő képessége a sajtó és a *Parliament* útján nagy. A főfelügyeleti jogot illetően a vagyoni kérdésekben a területi önkormányzatok, a testületek, az egyletek a bevételek és kiadások dolgában az állam felügyelete alatt vannak.<sup>996</sup>

Kerkapoly Károly rámutat az angol szociális intézkedések fontosságára (a magas bírói taxák megakadályozzák a szegényebb néprétegek igazságkeresését, az ipari forradalom miatt magas a szegény néprétegek száma). A népoktatás keretében a gyári munkások gyermekeinek iskoláztatását úgynevezett gyárfelügyelőkön keresztül fogatosították. Az egészségügyi törvény lehetővé tette, hogyha egy önkormányzat területén a halandóság magasabb, mint a három éves átlag, akkor a kormánynak lehetősége van a helyhatóság költségén az egészségügyet kezébe venni. Egyebekben megjegyzi, hogy Anglia városai a kontinens városaihoz hasonlítanak, bár az angol önkormányzatiság teljességéről általános áttekintést is csak komoly tanulmányozás útján lehet nyerni (és ezzel a válaszadást a kérdésre elegánsan megkerüli).<sup>997</sup>

<sup>995</sup> Kerkapoly 1881-1882 421.

<sup>996</sup> Kerkapoly 1881-1882 422-424.

<sup>997</sup> Kerkapoly 1881-1882 424.

A francia önkormányzatiság vizsgálatakor utal az angol rendszerrel való ellentétre. Ugyanis Angliában sok dolog az egyénre van bízva az államügyek ellátása tekintetében, nem egyediségében bár, hanem az egyesek hajlandóságuk szerint testületté, helyi érdekeltséggé, egyletté formálódva szerveződnek meg.<sup>998</sup> Ezzel szemben Franciaországban alig van lehetőség az államigazgatást ilyen módon befolyásolni, abban részt venni pedig egyenesen semmi. A nagy francia forradalom nem bízta magát a népre, hanem a helyhatóságok megölését határozta el, és óriási vérengzések mellett számolt le a történeti joggal (históriai joggal, rendi előjogokkal), és hozott új törvényeket. Célszerűségi alapon (a korábbi tartományi határokat figyelmen kívül hagyva) osztották fel az országot *département*okra, és a polgári jogegyenlőség talaján állva hozott olyan helyhatósági törvényeket, melyekhez hasonlóakat más országok is bevezettek később. Hasonlóan a klérus és a novíciusok viszonyához, az új állam is azt kívánta meg, hogy az új hivatalnokok csak az igazgatásnak éljenek, a társadalmi kötelekektől függetlenül. A jegyzet írásának idején nem volt a legalsóbb hatóságtól a legfelsőbbig olyan, ahol ne államilag kinevezett hivatalnokok végezték volna az állam igazgatását megszakítatlan láncolatban. Ugyanakkor a segédszerveknek (*conseil de préfecture, conseil d'arrondissement, conseil municipal* stb.) végrehajtó hatalma (*executívája*) és rendeletalkotási joga nincsen. A kis létszámú (5, 7, 9 főből álló) *conseilek*et egy kánonjogi hasonlattal a püspök és a káptalan viszonyával hozza párhuzamba. E szerint csekély számú jól meghatározott ügyben határozhatnak (*ils décident*), más ügyekben meghallgatandók lévén, tanácsot adnak (*ils délibèrent*), ismét más ügyekben megkérdőjelezhetőek, véleményt mondanak (*ils donnent avis*).<sup>999</sup>

A német önkormányzatiság fejlődését az angol és a francia fejlődés vegyes metszeteként írja le. A franciához abban hasonlít, hogy az önkormányzatok hierarchikusak, centralizáltak, az államhatalom beavatkozási tere nagy. Az angol rendszerhez abban hasonlít, hogy a helyi egységeknek eredeti jogosultsága egyes államügyek ellátása. A vesztfáliai békét követően a császári hatalom lehanyatlott, és egyes fejedelemségek, de tartományok és városok is az államügyek igazgatásának problémáival találták magukat szemben. Így kisebb területek is gyakoroltak igazgatási hatalmat, bár sokszor a kellő erő nem volt meg ehhez.<sup>1000</sup>

A tartományokról általában írottaknál Kerkapoly Károly nagyon figyelemreméltó nézeteket fejt ki e földrajzi fogalom sajátosságairól. Az egyént eleve nem tekinti valamiféle, izolált –mondhatnánk, önmagában való- lénynek. Azaz a nép szerinte „nem közvetlenül

<sup>998</sup> Kerkapoly 1881-1882 424-425.

<sup>999</sup> Kerkapoly 1881-1882 426-428.

<sup>1000</sup> Kerkapoly 1881-1882 430-431.

*individuumokra hull szét*”, hanem a közbeeső tagok a törzsek, nemzetségek. A törzsnek a tartományt, a nemzetségnek a községet felelteti meg „geografice”. A tartományt tartja az államhoz legközelebb álló önkormányzati testnek, melyet az egyes nyelvek különféleképpen neveznek meg (*canton, comitatus, Grafschaft, Herzogtum, status*), ő olyan területnek fogja fel, mint [egykoron] egy törzs által elfoglalt területet. Ebből következik, hogy minél kevesebb törzs alkot egy népet, annál homogénabb az ország földje, „annál kevésbé van tere a tartományi élet kikelésének”.<sup>1001</sup> A tartomány az államot a hatalom vonatkozásában leginkább megközelítő „annak közvetlenül szomszédló, *integráns* eleme”, mely a községnél jóval életképesebb, önállóságától nehezebben megfosztható.<sup>1002</sup> A szimpatikus törzs-elmélet mellett igen érdekes olvasnunk a szerző azon sorait, mely szerint is saját korában a tartományi élet Európában elhalófélben volt (ha éppen eddigre már ki nem halt), kivéve Spanyolországot, ahol a tartományok éppen „az állam életét bágyasztják el”. A jelenkori területi együttműködések és autonómiatörekvések ismeretében érdekes e diagnózist olvasni, mert a XXI. század mintha újra a szerző által tartományinak nevezett szint jelentőségét hozná magával (az olyan sajátságos alakulatok megjelenésével együtt és ezek ellenére, mint a magát „jogközösségként” meghatározó EU, vagy a feltörekvő világhatalmi státusra áhítozókat magában foglaló BRICS). A jelen problémáit illetően elég a katalán, székelyföldi és transznisztriai, valamint transzpádán autonómiatörekvésekre utalni.

A brit tartományi életet illetően azt a véleményt olvashatjuk, hogy gyakorlatilag ilyen nincsen, mivel a régi *county* ilyen vonatkozásban az 1880-as évekre kiüresedett, és bíraskodási (törvénykezési szervezeti jogi) egységként jön szóba. Írország esetében sem tartja a tartományi életet relevánsnak,<sup>1003</sup> de annál inkább a gyarmatokon, melyekre a *kolónia* szót használja.<sup>1004</sup> Kiemeli az angolok „*kolonizátori* ügyességet” mely túlhaladja a régi görögökét is. Említi Ausztrália, India, Kanada autonómiáját, ezek a földek bár nincsenek Britanniával azonos szabályok alapján kormányozva, vagy az anyaország lakosságával egy rangba helyezve (!), de az autonómia mellett a főfelügyeleti jogot a helyi alkirályok gyakorolják. Ausztrália, India, Kanada közigazgatási jellegű említése vélhetően talán a legkorábbi a hazai

<sup>1001</sup> Kerkapoly 1881-1882 431.

<sup>1002</sup> Kerkapoly 1881-1882 431-432.

<sup>1003</sup> Ez ügyben a professzor ezen szavakkal fordult hallgatóságához: „Ha önök az állításommal szemben joggal hivatkoznak Irlandra, mint amely élénken érzi a maga különlétét, s a különválást mindig erősen szorgalmazta, mit tenni máig sem szűnt meg, arra én azt felelem, hogy ennek nem politikai, hanem szociális oka van. Azon körülmény, mely szerint az írlandi földbirtok angol arisztokrata családoknak van tulajdonában, hozza magával, hogy Írhon népét a *Parliamen*tben való részvétel jogához nem juttatja, de sőt ezen rája nézbe üres keret elszakadási vágyát csak jobban éleszté.” Kerkapoly 1881-1882 436-437.

<sup>1004</sup> Kerkapoly 1881-1882 436.

közigazgatási szakirodalomban, még ha ez éppen a ma már csak irtózatot kiváltó gyarmatosítás kapcsán is kerültek említésre a Brit Birodalom ezen tartományai.<sup>1005</sup>

Franciaország vonatkozásában utal az egykor jelentős tartományi életre vonatkozóan a korábbiakban mondottakra, azaz a francia forradalom a korábbi tartományokat *département*okkal váltotta fel, amelyekben a polgári jogegyenlőség érvényesült. A tartományi élet nyomai a *conseil de département* tevékenységében lelhetők fel. Ezen 30 fős tanácsnak az egyik legfőbb feladata a költségvetés (*budget*) megállapítása, melynek érvényességéhez államfői, főbb tételei tekintetében szakminiszteri, csekélyebb tételeit illetően prefektusi hozzájárulás kell. Továbbá egyes ügyekben a községekre nézve fellebbviteli fórum, valamint határozatait a prefektus végrehajtani tartozik. Kerkapoly szomorúan állapítja meg, hogy ennyi maradt Franciaország egykor virágzó tartományi életéből.

A német állam egysége a vesztfáliai békét követően megszűnt. Ahány földesúr, annyi szuverén volt. Ekkor volt a tartományok virágkora. A hűbérurak közül kikerült országfejedelmek az önkormányzat mellett a törvényhozás jogát is maguk gyakorolták a birodalmi gyűlés megszűnése óta. Ezzel együtt kényszerűségből megkezdődött Franciaországhoz hasonlóan az abszolutisztikus egységesítésre törekvés. A tartományi gyűlésektől elvették a törvényhozás jogát, de széleskörű önkormányzatiságuk és adóztatási joguk ekkor még megmaradt. Aztán az abszolút uralom során egyre több jogot vontak el a tartományoktól, olyannyira, hogy saját intézményeik működtetésén és a vagyoni jellegű igazgatáson alig maradt más feladatuk. A francia forradalom idejére volt jellemző ez az állapot. Bonaparte Napóleon véget vetett a Rajnai Szövetségnek, és I. Ferencet lemondásra kényszerítették a német-római (szentbirodalmi) császári címről, így az egykori tartományok forma szerint is önálló államok lettek.<sup>1006</sup> Voltak ezek között olyan államok, melyek korábban egybefüggő tartományokból keltkeztek (Poroszország, Szászország). A későbbiekben Poroszországé lett a vezető szerep közigazgatási szempontból is. A francia forradalom hatására a porosz tartományok is a francia *département*okhoz vált hasonlatossá a jogok elszegényítése tekintetében. Így váltak *Petitions-Landtag*okká, azaz kérelmezési, felterjesztési joguk maradt csak. 1846-ban Poroszország kísérletet tett ezek egyesítésére, hatékonyabb törvényhozó hatalom bevezetésére, de ez a kísérlet dugába dőlt. Az 1848-as frankfurti Birodalmi Gyűlés, majd az 1866-os Észak-német Szövetség, valamint 1870-ben a déli államokra való kiterjesztés már az egységes Németország felé tett lépések sora volt.<sup>1007</sup>

<sup>1005</sup> Kerkapoly 1881-1882 437.

<sup>1006</sup> Kerkapoly 1881-1882 439.

<sup>1007</sup> Kerkapoly 1881-1882 440-441.

Kerkepoly a következő részben Ausztria tartományi életét ismerteti. Az abszolutista korszakban a tartományok egyedül saját vagyonukkal, javaikkal gazdálkodhattak (viszonylag) szabadon, itt nyílt tér némi igazgatásra. 1848-tól részleges önkormányzatot nyertek az osztrák tartományok is, mely önkormányzatiság folyamatosan nőtt. Kerkepoly odáig megy, hogy szerinte az 1880-as évekre nincs már állam Európában, ahol nagyobb lenne a tartományi öngazgatás és törvényhozás szerepe és hatásköre, mint Ausztriában. Az 1860-as Októberi Diploma<sup>1008</sup> szerepét emeli itt ki, mely pontosan Magyarország történelmi múltjának és specifikus súlyának tudja be, hogy a *Reichsrat* hatáskörét a minimumra szorították, és számos jogot a tartományok számára tartottak fenn.<sup>1009</sup> Ez a legtöbb kisebb osztrák és más csatolt tartomány számára kedvező lett volna, de nem így Magyarország számára, ezért az Októberi Diploma „halva született”. Így a későbbi, 1867. december 21-i osztrák alkotmány, bár szűkebb teret állapított meg a tartományok számára, mint az Októberi Diploma vagy a Februári Pátens, de még mindig eléggé távol ahhoz, hogy a tartományi hatáskört tekintse eredetinek (!) és a *Reichsrat*-ét másodlagosnak. Így Ausztria gyakorlatilag inkább egy sereg tartomány *aggregátuma* semmint *organikus* egység. A szerző helyesen mutat rá a *dualista* rendszerben rejlő hátrányokra. Az *organikus* egység felé tett lépésként értékeli, hogy a Reichsrat tagjait nem a tartományok, hanem a választókerületek küldik. Ezzel ellentétben Csehország törekvése, amely több hatáskört szeretne, és kevesli ezen időszakban azt, ami neki jutott. (Bukovina, Dalmácia, vagy Isztria esetében nem kell ilyen történelmi követelésekkel számolni). A szerző rámutat a birodalom egységének nehéz fenntarthatóságára, és a föderalisztikus törekvésekkel és az osztrák-magyar közös ügyek aránytalanságaival kapcsolatos aggodalmait az általunk már jól ismert történet vége fájdalmasan beigazolta.<sup>1010</sup>

Külföldi tárgyú fejtegetéseinek befejező része a községi ügy kérdése. A községgel kapcsolatban fontosnak tartja kifejteni, hogy az általa oly’ sokat emlegetett polgári jogegyenlőségen túl a föld szabadságát és az ipar szabadságát is biztosítani kell. A föld szabadsága a föld szabad birtoklását, a földesúr-jobbágy viszony megszüntetését, a földtehermentesítést, és a céhjakok kiterjesztését jelenti.<sup>1011</sup> A szabad ipar részben kötődik a céhek, vállalatok kérdéséhez. E körben utal Steinra, aki a földtehermentesítési váltságok

<sup>1008</sup> A korabeli magyar megyei mozgalmakra egy forrásközlés: [Rajkai Friebeisz István]: *Megyei alkotmányos mozgalmak 1860. október 20-tól 1861. április 2-ig, mint a Nemzetgyűlés megnyitása napjáig. Adatok történelmünkhez.* Pest, 1861. II, 221., CLXXXIV. Müller.

<sup>1009</sup> Kerkepoly 1881-1882 441.

<sup>1010</sup> Kerkepoly 1881-1882 442. Itt nemcsak a trianoni békediktátumra gondolunk, hanem az olyan, ma már kevésbé emlegetett belpolitikai feszültségekre, amely 1905-1906-ban például vármegyei ellenállást váltott ki, erre egy értékes és igen ritka forrásközlés: Horváth József: *Az 1905-1906. évi vármegyei ellenállás története.* Budapest, 1907. 300. Szerző.

<sup>1011</sup> Kerkepoly 1881-1882 450.

tárgyalása során azt írja, hogy ezek bevezetésének időpontja egyenes arányban áll az egyes európai népek kultúrfokával.<sup>1012</sup> A községet Kerkapoly eredeti képződménynek tekinti, dióhéjba foglalt államnak (*status in nuce*).<sup>1013</sup> Ugyanakkor figyelmeztet, hogy a község bár ugyan eredeti képződmény, de nem arra való, hogy magában álljon, hanem hogy élni és tartalommal kitölteni segítse az állam életét. A község jogait ugyan eredetinek tartja, de az adott korban már csak az állam által adott, másodkézből visszaszerzett jog. Az 1880-as évek községét tehát olyan *entitás*nak tekinti, amelynek távol kell állnia a teljes önállóságtól (az állam által feltámasztott, életre hívott község többé nem az állam csírája), de az sem helyes, ha csupán a hivatalnoki kerület (*Amtsbezirk*) jelentőségével (azaz inkább jelentéktelenségével) bír.<sup>1014</sup>

Az angol községgel kapcsolatosan általános jellemzőként említi meg, hogy természetesen az egyes államok sajátosságai, történetük különbözősége miatt eltérő volt az angol, francia, német (északnémet és délnémet) községek fejlődése. Anglia például csak úgynevezett közigazgatási községet ismer, Németország helyi községet és közigazgatási községet egyaránt deklarál, míg Franciaország egyik fogalmat sem ismeri. Angliában a „sajátképi községi élet” úgysem fejlett, azonban az érdekeltségek (egyletek, különféle érdekérvényesítő csoportok) szerepe jelentős.<sup>1015</sup> Angliában a nagyobb városok szervezete hasonlónak mondható a kontinens városaiéhoz. Általában a városok szervezete igen sokféle. Az önkormányzati statutumok azonos elemeit foglalta az angol jogalkotó községi törvénybe, melyet a *Parliament* folyamatosan fejleszt. Az angol helyi önkormányzatok egymással mellárendeltségi viszonyban állnak.<sup>1016</sup>

A francia község helyzete az angollal sokban ellentétes. A közigazgatási község bár Franciaországban nem létezik, némi analógiája a kerület (*arrondissement*), de az 1880-as években ez csupán adminisztratív *rayonnak* számított, és a *conseil de département* választókerületének. A helyhatóságot teljes egészében állami köztisztviselők irányítják, a főfelügyeleti jog és a *hierarchikus subordinatio* nemcsak az állami hatóságoknál, hanem a melléjük rendelt *conseilek* esetében is keresztül lett vive. A valódi önkormányzat némi magva egyedül a *conseil de département* esetében lett megőrizve.<sup>1017</sup>

<sup>1012</sup> Kerkapoly 1881-1882 450-451.

<sup>1013</sup> Kerkapoly 1881-1882 451.

<sup>1014</sup> Kerkapoly 1881-1882 452.

<sup>1015</sup> Kerkapoly 1881-1882 452-453.

<sup>1016</sup> Kerkapoly 1881-1882 453.

<sup>1017</sup> Kerkapoly 1881-1882 453-454.



A német község részben az angol, részben a francia rendszer nyomait hordozza magán a szerző szerint. Emellett ismerteti a régi porosz községi reformot is.<sup>1018</sup> A kor számos problémái közül csupán egy tipikusát emelünk ki, az *Amtsbezirk* élén álló *Amtsmann* választásának vagy kinevezésének kérdését (a magyar önkormányzati jog körében is problémás volt ezen időszakban a választás vagy kinevezés kérdése). Felmerült az is, hogy az állam vagy a község fizesse-e, illetőleg egyáltalában fizetési vagy ingyenes legyen-e az általa ellátott szolgálat? Kerkapoly itt Gneistot idézi, aki akként foglalt állást, hogy szerinte az önkormányzat elengedhetetlen kelléke a tiszteletbeli hivatalnokoskodás (ennek Magyarországon ma legfeljebb a társadalmi megbízatású polgármester lehet az analógiája). Végülis az *Amtsmann* az államkormány által kinevezett, de fizetés nélküli, és ezért mind a kormánytól, mind az igazgatottaktól független személynek volt tekinthető, aki többségében helyben élő, többnyire vagyonos személy lett.<sup>1019</sup>

Összefoglalóan megállapítható, hogy a műben forrásait nem idézi, és csupán három alkalommal utal (legalábbis a külföldi közigazgatás elemzése körében) külföldi közigazgatástudósokra: egy alkalommal Steinre, két alkalommal Gneistra. Műve közigazgatástani részeiben érezhető Stein hatása is, bár ő a Kerkapoly által sokat vizsgált önkormányzatokkal kevésbé foglalkozott (viszont az egyleti ügy nagy híve volt, és azokat Kerkapoly is említi), mindezért inkább Gneist hatása az erősebb. Kautz nyomán Szaniszló arra hivatkozik, hogy Kerkapoly Stein hatása alatt állt.<sup>1020</sup> Arczt erre csak a közgazdaságtan vonatkozásában, és Kerkapoly törvényhozásra vonatkozó nézetei tekintetében említi.<sup>1021</sup> (Szaniszló nem jutott hozzá Kerkapoly művéhez, Arczt pedig alig egy (igaz, kisbetűs) oldalban, de a közigazgatástani részeket nem érintve, igen vázlatosan emlékezik meg ezen igen fontos munkáról. Mi a tematika jellege (angol önkormányzati túlsúly) és a szerzők idézése folytán Gneist hatását érezzük hangsúlyosabbnak, noha Kerkapoly fogékony volt az eredeti gondolatok megfogalmazására is. Francia és német ismereteivel kapcsolatban nem tudjuk ezek pontos forrásait, illetve nem világos, hogy Gneist munkáin kívül mennyiben olvasott angol nyelvű irodalmat. Az angol terminológia idézésének hiánya jellegzetes.

Szilágyi Dezső 1858-tól Bécsben, Németországban és Pesten hallgatta a jogot, majd ügyvéd lett.<sup>1022</sup> 1870-ben tanulmányutat tett Angliába, ahol főleg a bűnvádi eljárást

<sup>1018</sup> Kerkapoly 1881-1882 454-455.

<sup>1019</sup> Kerkapoly 1881-1882 455-456.

<sup>1020</sup> Szaniszló 1977 I. 210.

<sup>1021</sup> Arczt 2004 104-105., a Steinnel kapcsolatos két említés és a műelemzés vonatkozásában is.

<sup>1022</sup> MIE XIII. 885., Arczt 2004 107.

tanulmányozta.<sup>1023</sup> 1879 és 1880 között a Jogi Kar dékánja (Kerkapoly közvetlen elődje e székben).<sup>1024</sup> 1897. május 6-án az MTA tiszteleti tagja.<sup>1025</sup>

Munkásságát illetően Szaniszló ismét másodlagos közlésekre hagyatkozik, ez alapján sorolja a Karvasy-Kautz-féle (azaz közigazgatástani) irányzatba<sup>1026</sup> míg Arczt valamennyire elemzi<sup>1027</sup> jegyzetét<sup>1028</sup> melynek egyéb kiadásvariánsait is közli.<sup>1029</sup>

Mi az 1887-es kiadásban csupán egy, a francia Államtanácsra vonatkozó olyan fejtegetését találtuk, amely külföldi elemet hordoz: itt azt a nehézséget emeli ki, hogy szerinte az Államtanács maga nem illeszkedik bele a kormányformába.<sup>1030</sup> Az 1897-es kiadásban művét alkotmányi politikára és kormányzati politikára osztja. Ebben nézetem szerint világosan Mohlt és Kautzot követi. Karvasy és Kautz, valamint Kerkapoly nyomdokain jár akkor is, amikor a *reál-és provinciálrendszer*t, a bürokratikus és *kollegiálrendszer*t, a helyi igazgatást és a közigazgatási bíraskodást elemezi, ahol az angol és a francia példára utal. Érdekesség, hogy a rendészettel kapcsolatos nézetei sokban a kameralisztikára (*Policeywissenschaft*) utalnak.<sup>1031</sup>

Összefoglalásul elmondható, hogy a két gyakorlati ember (mindkettő akadémikus) tevékenységét illetően Kerkapoly anyaga meglepően gazdag forrása a külföldi közigazgatási bíraskodással és önkormányzatokkal kapcsolatos nézeteknek, ahol az angol és francia anyag néhol túlsúlyban, máskor egyensúlyban van a némettel. Forrásait nem közli, de Stein hatásánál erősebbnek éreztük Gneistét, és elemzésünkkel ezt világosan bizonyítottuk is. Szilágyi kevesebb külföldi hatást mutat, esetében vélhetően Kautzon keresztül Mohl megfogalmazásaival él, tematizálása a hazai elődökére emlékeztet.

<sup>1023</sup> MIE XIII. 885.

<sup>1024</sup> Arczt 2004 108., az adatot sem Szinnyi sem Szaniszló nem hozza.

<sup>1025</sup> MIE XIII. 887., Arczt 2004 108.

<sup>1026</sup> Eckhart egyetemtörténete alapján tudósít Szilágyi *Politikából* írt jegyzetéről, művét nem elemzi.

<sup>1027</sup> Arczt 2004 108-109.

<sup>1028</sup> Szilágyi Dezső: *Politikai jegyzetek méltóságos dr. Szilágyi Dezső egyetemi ny. r. tanár úr előadásai után közli Takáts Zoltán*. S.l. 1887. 311. S.n.

<sup>1029</sup> Ezek szerint elvileg volt Klein Dávid lejegyzésében egy 1880-as és egy 1888-as kiadás, valamint a Takáts Zoltán-féle anyagnak egy 1897-es kiadása, de ezeket nem állt módunkban ellenőrizni. Erre ld.: Arczt 2004 190., 113., 114., 115. végjegyzetek. Az általunk ismert kiadását 1887-1888-as évszámmal, három kötetesnek jelzi.

<sup>1030</sup> Szilágyi D. 1887 263.

<sup>1031</sup> Arczt 2004 109.

## IV.5.A közigazgatásban érett korszaka: Concha Győző

### IV.5.1. Tudományos pályája

Concha Győző katolikus polgári család sarja volt, akinek spanyol gyökerekkel is bíró olasz eredetű felmenői a XVIII. század elején vándoroltak be Erdélybe.<sup>1032</sup> 1864 és 1868 között végezte jogi tanulmányait a Pesti Egyetemen. 1868-1869 között egy fél évet a Bécsi Egyetemen is eltöltött, ahol Lorenz Stein hallgatója volt.<sup>1033</sup>

1882-1883-ban és 1888-1889-ben a Kolozsvári Ferenc József Tudományegyetem Jog- és Államtudományi Karának dékánja, 1901-1902-ben, valamint 1905 és 1916 között a Budapesti Egyetem Jog- és Államtudományi Karának dékánja volt.<sup>1034</sup>

1886. május 4-én, 40 évesen lett az MTA levelező tagja. 1900. május 4-én az MTA rendes tagja (54 éves ekkor), 1914. május 6-án igazgatósági tag, 1931. május 15-én tiszteleti tag. 1913. április 23 és 1919. október 22. között az MTA II. (Jogtudományi) Osztályának elnöke. 1922. május 11 és 1925. május 7. között az MTA másodelnöke (alelnöke).<sup>1035</sup> Azaz az MTA elnöki címét kivéve, mindent elért, amit egy tudós a hazai akadémiai karrier során elérhet.

1928-ban, 56 évnyi egyetemi tanárkodás után (könnyen lehet, hogy a jelenkor néhány *emeritus* professzorát kivéve a magyar tudománytörténetben ezzel rekordot állított fel).

Említendő tény, hogy bár a nyelvtudásokról a kor közigazgatási szakemberei felől csak impressziókra vagyunk hagyatkozva, de Concha minden bizonnyal kiválóan ismerte a francia nyelvet<sup>1036</sup> és a németet, (franciául előadott Párizsban, Bécsben pedig német nyelvű képzésben részesült, e két idegen nyelven egy-egy cikke is megjelent), továbbá tudott angolul, és ismerte az olasz nyelvet,<sup>1037</sup> (a *Közigazgatásban* számos olasz utalás van, részben az olasz közelség miatt, illetve a professzor családi kötelékei okán is) de idegen nyelvű publikációinak száma mindössze kettő.<sup>1038</sup> (Ez nem meglepő a kor társadalomtudományában,

<sup>1032</sup> MÍÉ II. 99., Arczt 2004 111.

<sup>1033</sup> MÍÉ II. 99., Lövétei-Szamel K. 1988 207., Arczt 2004 111.

<sup>1034</sup> MTAt I. 202. mindkét dékánására.

<sup>1035</sup> Csak a legpontosabb adatokat hozó forrást idézzük: MTAt I. 202.

<sup>1036</sup> Francia fordításokat jelentetett meg kezdő egyetemistaként (egy költemény), illetve érettebb fejjel Octave Feuillet egy, a vallási különbség hatásait megjelenítő romantikus regényét.

<sup>1037</sup> A győri főgimnáziumban Fieba Lajos plébánostól tanult olaszul. Erre az adatra: Ereky 1935 4.

<sup>1038</sup> Concha két idegen nyelven készült műve az általa magyarul is vizsgált dzsentrikérdéssel foglalkozó tematika francia és német megjelenítése. Victor Concha: *La gentry, sa genèse et son rôle en Hongrie. Par Victor Concha.* Budapest, 1913. 73. Athenaeum. /Különlenyomat a Revue de Hongrie 1913. 1-5. számokból/. Ezt a művét

a jog művelése ugyanis nálunk és gyakorlatilag másutt is nemzeti nyelven zajlott. A közigazgatási jogi írók közül rendszeresen talán csak Wlassics jelentett meg francia, német, néha angol politikatudományi és vegyes jogi cikkeiből különlenyomatokat.<sup>1039</sup> Említhető Csekey István közjogi (zömmel alkotmányjogi) idegen nyelvű tanulmányainak sora.<sup>1040</sup> A csúcst a ebben is Magyary jelenti gyakorlatilag máig húzóóán, akinek angol, francia, és német önálló, illetve a német esetében részleteiben tőle származó és általa főszerkesztett monográfiája jelent meg neves kiadóknál. Ez a harmincas-negyvenes években kivételes dolog volt a magyar társadalomtudományban.) Kevesek által ismert érdekességek, hogy neki tulajdonítják, hogy Eötvös József állambölcseleti munkásságát túlzóan állította nemzetközi mércével mérhetőnek,<sup>1041</sup> valamint az is, hogy neki tulajdonítják -túlzóan- a Szentkorona-tan piederasztára állítását.<sup>1042</sup>

Mindenesetre tény, hogy a Ferenc József-i kor, és a Horthy-rendszer első két évtizede egyik legnagyobb hatású társadalomtudósát tisztelhetjük benne, akiben az ötvenes években Szabó Imre, később Szamel Lajos leküzdendő (politikai) ellenfelet látott. Concha stílusának

---

életrajzi bibliográfiái és az elektronikus adatbázisok nem ismerik, példányt az OSZK és az Egyetemi Könyvtár őriz belőle csupán. (A *Concha Coll.*-ban azonban mindkét mű megjelent.) A másik mű, amelyet Ereky és az ő nyomán Arczt igen hiányos leírással ad meg (még a német cím sem szerepel a leírásban): Viktor Concha: Die Gentry in Ungarn. *Ungarische Rundschau für Historische und Soziale Wissenschaften* Vol. I. (1912) No. 1. 525-550; 821-841.

A folyóirat világhálós számának elektronikus elérhetőségére ld. az alábbi webhelyet forrásként: <http://www.archive.org/stream/ungarischerundsc01mnuoft#page/n5/mode/2up>. (Nem tudom megállani, hogy meg nem jegyezzem, hogy az amúgy Lipcsében és Münchenben, de magyar tudósok közreműködésével kiadott folyóirat lapolvasó berendezéssel világhálón megjelenített példánya a pecséték tanúsága szerint 1972 óta a Torontói Egyetem könyvtáráé, előtte pedig a kolozsvári m. kir. Ferenc József Tudományegyetem példánya volt, azaz feltehetően román vagy magyar kezek juttatták külföldre a példányt.

<sup>1039</sup> Ezek alkotmányjogi és büntető anyagi jogi, továbbá büntető eljárásjogi, valamint politikatörténeti írárok voltak (a kiegyezésről, Andrásyról, a világháborús semlegességről) főként francia és német, elvétve angol nyelven. (Angolul Magyarország területi semlegessége és a Nemzetek Szövetségének kapcsolatáról írt). Wlassics Gyula alapvetően büntetőjogot tanított az egyetemen, volt vallás- és közoktatásügyi miniszter. MTA levelező-, rendes-, és igazgatósági tagsága mellett 1898 és 1901 között az Akadémia másodelnöke volt; 1906 és 1933 között pedig a m. kir. Közigazgatási Bíróság elnöke. A nevéhez fűződik a könyvtári kötelezpéldányi rendszer is. A közigazgatási jog területén kisebb különlenyomatokat alkotott az önkormányzati felügyeletről, a közigazgatási jogerőről, és a tíz éve működő Hatásköri Bíróságról. Közigazgatási tárgyú idegen nyelvű munkája is a Hatásköri Bíróságot statuáló törvényről íródott francia nyelven: Wlassics Gyula: *Une nouvelle loi constitutionnelle en Hongrie (le Tribunal de Conflits)*. Budapest, 1908. 19. Athenaeum.

<sup>1040</sup> Ezek között volt egy általa tartui professzorként írott, német nyelven megjelent kifejezetten külföldi közigazgatási jogi tárgyú is: Csekey István: *Die Quellen des estnischen Verwaltungsrechts. (Gesetz und Verordnung)*. Tartu, 1930. 159. S.n.

<sup>1041</sup> „Recepciótörténeti vizsgálódása során Gángó Gábor világossá teszi, hogy Eötvös politikai gondolkodásának hatását eltúlozza a szakirodalom: Eötvösnek mint nemzetközileg elismert politikafilozófusnak a képét Concha Győző formálta ki (Gángó eszmetörténészként hivatkozik rá), megkísérelvén a magyar elit kiegyezés utáni politikai felsőbbbségét az Uralkodó eszmék szerzőjének vélelmezett tekintélyével alátámasztani.” Minderre lásd: Gángó Gábor: *Eötvös József uralkodó eszméi: kontextus és kritika*. Argumentum-Bibó István Szellemi Műhely, [Budapest], 2006. 350. Argumentum-Bibó István Szellemi Műhely -fülszöveg). egyébiránt Eötvös 22 évesen lett akadémikus, egy esztendővel korábban, mint a 23 éves Szalay László jogász és történész.

<sup>1042</sup> „Hajnik tanítását, a szent korona egységének tanát Concha Győző juttatta diadalra a magyar közjogi irodalomban.” Erre lásd: Eckhart Ferenc: *A Szentkorona-eszme története*. Máriabesnyő-Gödöllő, 2003. 194. Attraktor.

alakulásában szerepet játszhatott, hogy hatással volt rá Hegel, akire Lorenz von Stein módszertanát építette. Concha professzor közel 120 publikációt jelentett meg,<sup>1043</sup> itt csupán közigazgatástani monográfiáit (köztük egy gyakorlatilag könyvészetileg ismeretlen jegyzetet) és két székfoglaló értekezését soroljuk fel.<sup>1044</sup> Szükséges figyelemmel lenni arra, hogy gyakorlatilag maga Magyary Zoltán is Concha Győző utódának tekintette magát. (Zsoldos és Récsi ekkorra el volt feledve, abszolút méltatlanul. Nemcsak azért, mert két akadémikusról van szó, hanem azért is, mert munkásságuk valóban jelentős.)

#### IV.5.2. Három (négy) tankönyve

Concha fő közigazgatási műve a Politika II. kötet első fele: a Közigazgatástan. Amint már korábban jeleztük, a másodlagos közigazgatás - tudományi irodalom nem vett tudomást a munka három (négy), helyenként eltérő szövegű kiadásáról (1891, 1893, 1905, illetve az 1884-es, valószínűsíthető „őskiadás” szövege egyelőre csak Kolozsvárt hozzáférhető). Jelen

<sup>1043</sup> Valamelyest hiányos, és könyvészetileg éppen csak beazonosításra alkalmas publikációs listája 117 tétellel: Ereky 1935 70-74. pp; ennek újraközlése: Arczt 2004 246-250.

<sup>1044</sup> Concha Győző: *Közigazgatástani előadásai*. Kolozsvár, 1884. 424. s.n. Ez a nyomtatvány egyedül a kolozsvári Protestáns Teológiai Intézet Könyvtárában található fénymásolatban (véltetően kéziratos vagy nyomatos hallgatói előadásjegyzet), beszerezni eddig nem sikerült. A hazai könyvészet és közigazgatási szakirodalom nem ismeri, egyedül a jelzett egyetem Corvina adatbázisában és a Históriaantik Könyvesház honlapján találunk rá utalást. Concha Győző: *Politikai jegyzetek. dr. Concha Győző kolozsvári m. k. tud. egyetemi ny. r. tanár úr előadásai után jegyezve. Kiadták a kolozsvári m. kir. Ferenc József Tudományegyetemi joghallgatók segélyező egylete által 1891. október hó 27-én és november hó 25-én tartott rendkívüli közgyűlések megbízásából Nyerges Zsigmond e.i. elnök és Harmath Jenő e.i. könyvtárnok, mint a választmány által kiküldött bizottság tagjai*. I. rész *Alkotmánytan*. II. rész *Közigazgatástan*. Kolozsvár, 1891<sup>1</sup> 264; 141. A kolozsvári m. kir. Ferenc József Tudományegyetemi joghallgatók segélyező egylete-Közművelődés Irodalmi és Műnyomdai Rt. Helytelen bibliográfiai adatokkal idézi az 1891-es kiadást: Arczt 2004 192. p. 144. lábjegyzet; valamint Horváth Ignác: A magyar irodalom 1891-ben. *Magyar Könyvszemle* XVI. évf. (1891) 3-4. sz. 66. (Arczt és Horváth leírását is pontosítani kellett, mivel előbbi nem ad meg terjedelmet, utóbbi pedig Nyerges szerzőnévénél adja meg a művet, bár ők nem szerzők, a szerző Concha, és a címléírás mindkét esetben pontatlan, illetve Horváth tévesen csak 141 oldalnyi terjedelmet ad meg. Egyik mű sem utal rá, hogy a Közigazgatástan része a monográfiának. E korai kiadások fellelése nagy segítséget adott Concha külföldi közigazgatások vonatkozásában felvázolható recepciótörténeti portréja elkészítésének kísérletéhez. Az általunk ismert másodlagos szakirodalom sehol nem tér ki arra, hogy maga a Közigazgatástan három kiadásban létezik.) Az OSZK-nál történt érdeklődésem nyomán derült ki, hogy hivatalosan ők, mint a nemzet könyvtára, továbbá a Debreceni Egyetem őriz példányt a kötetből. De valószínűleg e kettő közül csak az OSZK *exempluma* lelhető fel 680.373. számú jelzeten, (gerince sérült) és valóban tartalmazza a Közigazgatástant is. Concha Győző: *Politikai jegyzetek Nagys. dr. Concha Győző egyetemi ny. r. tanár úr előadásai nyomán. Jegyezte Semsey Kálmán joghallgató* I. rész *Alkotmánytan és társadalomtan*. Függelék: *Társadalomtan*. II. rész *Közigazgatástan*. Budapest, 1893<sup>2</sup>. VIII, 374.; 65.; 163. Politzer. Arczt 2004 192. 144. lábjegyzet tévesen közli, hogy az 1893-as kiadás alkotmánytani része 574 lap terjedelmű volna. Concha Győző: *Politika I. Alkotmánytan*. II. (első fele) *Közigazgatástan*. (Grill Károly, Budapest, [I. köt.] 1895<sup>3</sup>., 1907<sup>4</sup>. XII, 619.; [II. köt.] 1905<sup>3</sup>. VII, 447. Grill. A két székfoglaló: Concha Győző: *Egyéni szabadság és parlamentarizmus Angliában*. [Székfoglaló értekezés MTA I. tagság elnyerése alkalmából, elhangzott: 1887. november 7-én]. Budapest, 1888. 32. MTA. Értekezések a társadalmi tudományok köréből IX. köt. 8. Concha Győző: *A rendőrség természete és állása a szabad államban*. Székfoglaló értekezés [MTA r. tagság elnyerése alkalmából]. Elhangzott az MTA II. Osztálya 1901. április 15-i ülésén. Budapest, 1901. 48. MTA.

részben a releváns szöveghelyeket vizsgáljuk meg a külföldi hatások szempontból. Ha valaminő végső elméleti kimenetelt akarunk láttatni, akkor mindig az 1905 - ös utolsó kiadás szövegére fogunk utalni. Ha egy Concha által idézett külföldi műre hivatkozunk, mindig az általa használt kiadást tüntetjük fel. megjegyezzük, hogy jelen tanulmány terjedelmi keretek szabta határok miatt nem foglalkozhat valamennyi felmerülő kérdéssel. Előzetesen szükséges megjegyezni, hogy az 1872 és 1943 között élt Hegedüs Lóránt közigazdász akadémikus, az egyik Concha - nekrológ szerzője az alábbiakban jellemzi a *Politika* című mű, illetve Concha tudományos irányultságát. E szerint a meggyökeresedett felfogás Conchát Hegel és Stein követőjeként jellemzi. Azonban Hegedüs szerint rá nagyban hatott a francia irány. (Ez alátámasztható a Charles de Monalembert-ről írt kötetével, illetve több francia tárgyú írásával. Hegedüs akadémikus úgy látja, hogy egy belső szerkezetében francia gondolatépítés vett magára németes megjelenési formát, ebből adódik szerinte a mű nehéz érthetősége.<sup>1045</sup> Alapvetően első látásra ezzel a gondolattal, amelyet frappánsan úgy fogalmazhatnók meg, hogy francia elmélet német - osztrák ruhában, egyetértek. (Hegedüs utal a latin gondolatstílusra a franciával szembeállítva), amely Concha spanyol - olasz őseire is utalván, e mediterrán világot jeleníti meg. Azonban a Hegedüs Lóránt- i magyarázat nem kalkulál Concha erős fogékonyságára az angol (olykor USA - beli) intézmények, társadalmi jelenségek iránt (elég arra utalni, hogy milyen mélyen foglalkozott az 1790-es évek magyar közjogírása „angolos irányával”).<sup>1046</sup>

A reálrendszer (ném. *Realsystem*) és a provinciálrendszer (ném. *Provinzialsystem*) szempontjából a következő, tárgyunkhoz tartozó tudományelméleti érdekesség ismerhető meg, csakis az első kiadás szövegéből:

„A két felosztási alap, a feladat - és történelmi fejlemény szerinti tagosulás (mai szóval tagozódás, felosztás - K.Gy.), vagyis a reál - és provinciálrendszer szembe szokott állíttatni a közigazgatási tanokban egymással, és célszerűségi szempontból vizsgálják az egyik előnye a másiké felett. (E főszöveghez kapcsolódó csillaggal ellátott lábjegyzet szövege: „E *controversia* a német tudomány szülötte, a reálrendszerből kiinduló francia elmélet nem ismeri, hozzánk kellő alap nélkül implantáltatott volt; az olaszok helyesen a területi tagosulásnál (tagozódásnál) tárgyalják a *provincialismus* kérdését.”)<sup>1047</sup> Ezzel a félmondattal, melyet a két későbbi kiadásban nem találunk, egy fontos elmélettörténeti kérdést világít meg. A tét nem kicsi, maga a közigazgatás rendszere. A reálrendszer (*res*, azaz dolog a szó eredete)

<sup>1045</sup> Hegedüs 1935 79.

<sup>1046</sup> Concha 1885.

<sup>1047</sup> Concha 1891. 6.

tehát azt jelenti, hogy az egyes feladatokhoz külön szerveket, és anyagi eszközöket rendelnek, továbbá funkciók, és segédszervek is szükségesek a működéshez. A reálrendszer tehát a szakfeladatokat, a szakszerűséget testesíti meg. A reálrendszer tipikus szakigazgatási példájaként a honvédelmi igazgatást hozza fel, mert a honvédelmi feladat megvalósítására minden eszközzel rendelkeznek: katonai nevelőintézet, a katonai szolgálat során megrokkantak befogadására szolgáló ház, és a katonák árváit összegyűjtő ház, és mindenfajta személyi és tárgyi feltétel rendelkezésére áll (legfeljebb az újoncozás és a nyilvántartás során szorulhat rá a honvédelmi igazgatás más igazgatási ágak segítségére<sup>1048</sup>).<sup>1049</sup> A *reálrendszer* gyakorlatilag a feladatok mentén szervezett közigazgatást jelenti.<sup>1050</sup> (Érdemes visszaaltni, hogy Kautznál ez még *centrálrendszer* volt, azaz a központi és a tartományi igazgatás problémája. Sajnálatos, hogy Concha közel öt évtizeddel később meglehetősen homályban hagyja a valós jelentését a kifejezésnek. Mi több, egyenesen kárhóztatja Kautzot, aki szerinte a *reálrendszert* hibásan tekinti a központosítás és a sablonos hivatalnoki igazgatás rendszerének, és ezzel állítja szembe az önkormányzati rendszert. Concha szerint ezt Kautz tévesen látja.<sup>1051</sup> A szocialista korszakban, Mohlnak tulajdonítva a *reálrendszert* és a *provinciálrendszert*, ágazati és területi elvként azonosítják be.)<sup>1052</sup> A provinciálrendszer eredete a latin *provincia* szóból származik. Míg a *reálrendszer* gondolatát a szerző szerint csupán új állam létrejöttékor, vagy egy régi állam közigazgatásának gyökeres átalakítása során lehet következetesen alkalmazni, addig a provinciálrendszer tekinthető az adott korban gyakoribbnak. A provinciálrendszer olyasféle államberendezkedés, amelyben az állam területének egyes részein a közigazgatás szervezetrendszere különböző, és egyazon feladatra a különféle területeken más-más szabályok vonatkoznak. Tehát egyes országrészekben a közigazgatás önkormányzati, másutt hivatalnoki - bürokratikus (mai szóval: központi közigazgatási) szervekre van bízva. Lehetséges, hogy a szegényügyeket az egyik

<sup>1048</sup> A közigazgatás és az egyes szakigazgatások felosztásának újabb problémáira lásd: Koi Gyula: *Rendészeti igazgatás. Tansegédlet*. Budapest, 2011. 40. Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Kossuth Lajos Hadtudományi Kar, Hadtudományi Alapozó Intézet, Honvédelmi igazgatási tanszék, Budapest, 2011. 40.; a témára különösen lásd: 1-12.

<sup>1049</sup> Concha 1893. 5-10.; Concha 1905. 24-26.

<sup>1050</sup> „Realsystem: diejenige Regierungsweise, bei der die zu einem Staate vereinigten Länder und deren Bewohner in gleichförmiger Weise behandelt werden, im Gegensatz zum sogenannte Personalitätsprinzip (Personalitätssystem), das mehr die Stammesverschiedenheiten und die persönlichen Eigentümlichkeiten der Bewohner berücksichtigt. Unter Realsystem der Behördenverfassung versteht man im Gegensatz zu Provinzialsystem (s. Provinz) die Verteilung der Geschäfte nach deren sachlicher Gliederung unter oberste Behörden für das ganze Land.” *Meyers Großes Konversations-Lexikon* XVI. Leipzig-Wien, 1908.<sup>6</sup> 651. Bibliographisches Institut.

<sup>1051</sup> Concha 1905 29.

<sup>1052</sup> Berényi Sándor-Madarász Tibor-Toldi Ferenc: *Államigazgatási jog* (Ed.: Berényi Sándor). Budapest, 1975. 565. BM Tanulmányi és Propaganda Csoportfőnökség. Erre ld.: az 514. lap 1. végjegyzetszövegben írtakat a szerkesztő-szerző Berényi Sándor tollából.

ország részben a közigazgatás intézi, egy másik ország részben pedig a magánjótékonyagra van bízva. Az is lehet, hogy egy adott országban a közigazgatás szervezete egyforma, de a szabályok azonban mások (erre Erdély és a Határőrvidék példáját hozza.)<sup>1053</sup>

Concha több külföldi közigazgatási rendszer közigazgatási íróinak nézeteit górcső alá veszi, itt főként a német, francia, olasz és angolszász példákkal foglalkozunk. A német szerzők<sup>1054</sup> közül elsőként Malchusszal<sup>1055</sup> foglalkozik (őt Récsi, Karvasy, és Kautz is említi), akinek 1823-ban írt művét a kor szokásainak megfelelően rövidített címléírással idézi. A német közigazgatási irodalom Malchus művének megjelenése óta arra helyezte a hangsúlyt, hogy egyformák - e a közigazgatási hatóságok, és egyformák - e a rájuk vonatkozó szabályok az államban. Robert von Mohl műve<sup>1056</sup> amely a két rendszert, mint történetit (*provinciálrendszer*) és logikait (*reálrendszer*) állítja szembe. Azonban Concha szerint a logikai rendszert, azaz gyakorlatilag az egységes állami közigazgatás és a szakigazgatások kialakítása felé mutató reálrendszert Mohl nem vizsgálja kellő mélységben. Lorenz von Stein<sup>1057</sup> *Közigazgatástan* című művét bírálja Concha, mert szerinte hibás az a nézet, mely szerint a provinciálrendszer ellentétben áll a miniszteri felelősséggel, míg a reálrendszer a miniszteri felelősség belső alapját nyújtja. A steini szöveg mélyebb kontextus - ismerete nélkül a vita nem eldönthető.<sup>1058</sup> Concha helyesen mutat rá arra a tényre, hogy az alkotmányos kormányzás életbelépése nem szüntette meg sem Ausztriában, sem Poroszországban a provinciálrendszert. Poroszországban az adminisztráció 1872 - es rendezése után is fennmaradt a régi, és a többi tartományok között a különbözőség

<sup>1053</sup> Concha 1905 26.

<sup>1054</sup> Concha 1905. 29.

<sup>1055</sup> Malchus 1823.

<sup>1056</sup> Mohl, Robert von: *Die Polizei-Wissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates* II. Tübingen, 1866.<sup>3</sup> 569. H. Laupp.

<sup>1057</sup> Az idézett mű: Stein, Lorenz von: *Die Verwaltungslehre* I. Stuttgart, 1869<sup>2</sup>. 255. Cotta. A mű legteljesebb kiadása: Stein 1865-1868 I.-VII. kötetek. Egy érdekes különlenyomat magyar nevű szerző tollából a közigazgatás-tudomány létrejöttéről a szovjet szakirodalom tükrében: Majoros Ferenc: *Die Etablierung der Verwaltungslehre in der sowjetischen Fachliteratur*. Köln, 1970. 61. Bundesinstitut für Ostwissenschaftliche und Internationale Studien. (A párhuzam azért indokolt, mert -némi túlzással- Steint tartják a kontinentális közigazgatás-tudomány megalapítójának, bár azért az 1780-as évektől volt valaminő szakirodalma a kérdéskörnek.)

<sup>1058</sup> Stein műve és Concha szerepe kérdéséhez: „A 'Közigazgatástan' nem elsősorban tárgyát tekintve, hanem szemléletmódja, tudományos megközelítése, módszere miatt foglal el különleges helyet a magyar közigazgatás-tudomány történetében. Concha e munkájában a nagy mester, Lorenz von Stein közigazgatás-tani elméletét kísérelte meg átültetni a magyar közjogi tudományos gondolkodásba. E megközelítés-szemben az addig uralkodó jogi szempontú vizsgálódással-a közigazgatást-ma úgy mondanánk-komplex jelenségként fogta fel.” A német eredetiben: „Die 'Verwaltungslehre' nimmt in der Geschichte der Ungarischen Verwaltungswissenschaft in erster Linie nicht angesichts ihres Gegenstands, sondern eher wegen ihrer Anschauungsweise, ihrer wissenschaftlichen Annäherung und Methode einen besonderen Platz ein. Concha versuchte in diesem Werk, die Verwaltungstheorie seines grossen Meisters Lorenz von Stein in das ungarische wissenschaftliche Denken über das öffentliche Recht umzusetzen. Diese Annäherung fasst die Verwaltung-im Gegensatz zu der bis dahin vorherrschenden rechtszentrischen Betrachtung-als eine komplexe Erscheinung auf -so würden wir es heute sagen.” Fazekas 2000-2001 239.



közigazgatási tekintetben. A reálrendszerrel kapcsolatos rosszallás gyökereit Concha Franciaország<sup>1059</sup> példájával világítja meg. A XIX. század elején a legtöbb európai államban hosszas történelmi fejlődés szülte közigazgatási rendszerek álltak fenn, amelyeket rendi és területi kiváltságok tarkítottak. A francia alkotmányozó gyűlés nemcsak a rendi különbségeket, hanem - Concha által kárhoztatottan - a nemzetiségek különbségeit is eltörölte, és ezzel együtt Bretagne, Gascogne, és Picardie lakóinak kiváltságait is.<sup>1060</sup> Franciaország területe ezzel *département*okra osztott, melyek egyenlő jogokkal és egyenlő kötelezettségekkel rendelkeztek.<sup>1061</sup> Az új közigazgatás tehát a feladatok, a hatóságok, és a hatóságok területi elosztása tekintetében a népesség szükségleteit vette figyelembe, azonban az egyenlőség elvének merev alkalmazása mellett. Különös figyelmet fordítottak tehát a hivatalnokok területileg egyenlő sűrűségű eloszlására.<sup>1062</sup>

Szintén Steinhez kapcsolódik, egy, a közigazgatás alanyainak meghatározásával kapcsolatos olyan nézet, melyet Concha csak műve első, 1891-es kiadásában tett közzé. Ez Stein egyletekre vonatkozó nézeteit tárja elénk (Kerkapoly is említette az egyleteket többször, főleg angol vonatkozásban): „Stein Lőrinc [Lorenz von Stein] még tovább ment a közigazgatási alanyok meghatározásában, és minden egyletet, amely nem nyereszkedési célból alakult, hanem valamely közhasznú célt tűzött ki maga elé, a közigazgatás lényeges kiegészítő részének ismer el és nevez; ámde ez esetben egészen elmosódik a határvonal a közhatalmi közigazgatás és a társadalmi igazgatgatás között.”<sup>1063</sup>

Szerző szintén Steinrel száll vitába a hatásköri összeütközések kérdésében. (Ez a szemelvény csak az első kiadásban található meg.) „Maga Stein Lőrinc [Lorenz von Stein - K.Gy.] is beleesett ezen tévedésbe, s a szervező hatalom teendőjét látja abban fennforogni, midőn eldöntetik az összeütközés a bíróság és a közigazgatás között.”<sup>1064</sup> Concha szerint a közigazgatási hatóság és a bíróság közötti összeütközés nem hatalmak közötti összeütközés, mert a közigazgatási hatóság hatalomnak nem tekintendő, hanem egy oly orgánus, mely mindig az egyes dolgokkal foglalkozik, nem az egész államra gyakorol befolyást. A mai

<sup>1059</sup> Concha 1905 30-32.

<sup>1060</sup> Erről bővebben: Hesse, Alexandre: *L'administration provinciale et communale en France et en Europe 1785-1870*. Genève, 1870. 800. Alfred Caron Fils.

<sup>1061</sup> Részletesebben: Aucoc, Léon: Les controverses sur la décentralisation. *Revue politique et parlementaire* 1895. avril-mai. A modern kori decentralizációról egy élő francia klasszikus szerkesztésében: Debbasch, Charles (ed.): *La décentralisation en Europe*. Paris, 1981. 304. CNRS.

<sup>1062</sup> A kérdés kifejtése: Bluzet, Albert: *Les attributions des sous-préfets*. Paris-Nancy 1902. [III], 584. Berger-Levrault et cie.

<sup>1063</sup> Concha 1891 2.

<sup>1064</sup> Concha, 1891 33.

elmélet szerint, bár ezen érvelés igen tetszetős, de a közigazgatás a végrehajtó hatalom része. A *Közigazgatástan* második kiadásában ez a Steinnel való vita nem kerül elő. A harmadik kiadásban már másabb a vita iránya és irálya: „A hatásköri összeütközés összebonyolított, alapjában oly egyszerű ügyét a modern közigazgatástan német nagymestere, Stein Lőrinc [Lorenz von Stein - K.Gy.] is bonyolította. Abból indult ki, hogy a hatáskörök rendezése a szervező hatalom dolga, mert a hatáskör meghatározása csak akkor válik szükségessé, ha különböző feladatú szervek létesíttetnek az államban. Mivel pedig a hatásköri összeütközésekben egyes szervek hatásköre fölötti vita folyik, annak a hatalomnak kell az összeütközést elintézni, amelyet a szervező hatalom, vagyis a végrehajtást teljesítő személyek kinevezése illet: a fejedelmet és kormányzót. Ez okoskodás hibája abban rejlik, hogy a szervező hatalomban rejlő két különböző teendőt, a konkrét személyek kiszemelését s a hatáskörök tárgyilagos szabályozását meg nem különbözteti. A választás és a kinevezés esetről - esetre történő, egy konkrét embert kiszemelő, alanyi jogot teremtő ténykedés, ellenben a hatáskörök körvonalozása elvont szabály fölállítása, tárgyilagos jogalkotás; a hatáskörök az alkotmányjognak legfontosabb részeit teszik; az alkotmányjog nagy részében hatáskör - szabályozás.”<sup>1065</sup> Érdekes szemlélni, miképpen lett kiforrottabb a professzor véleménye. Concha a második kiadásban rámutat a hatásköri bíróságok lexikai finomságaira: itt a német *Competenz - Gerichtshof*, valamint a francia *tribunal de conflit* itt egy helyen, együtt jelenik meg,<sup>1066</sup> később a francia kifejezés az egyébként tökéletes hatásköri bíróság lexika helyett 'konfliktusi bíróság' alakban kerül fordításra, és a német elnevezés is a rövidebb *Competenzhof* alakban jelenik meg<sup>1067</sup>, ugyanakkor a szerző helyesen hívja fel a figyelmet egy olyan jeles és nagybecsű francia műkifejezésre (*terminus technicus*), aminő az '*élève le conflit*', mely annyit tesz, hogy a rendes bíróság előtt folyó perekbe a fellebbezési

<sup>1065</sup> Concha 1905 144. Concha közigazgatási bíráskodással kapcsolatos 1881-es véleményét idézi: Patyi András PhD értekezésének monografikus végső alakjában: Patyi 2002 24-27. Az idézett mű: Concha Győző: *A közigazgatási bíráskodás szabályozásánál mely elvek legyenek irányadók a bírói szervezet, a hatáskör, és az eljárás tekintetében*. In: Concha Győző: *Hatvan év tudományos mozgalmi között. Concha Győző igazgató és tiszteleti tagnak összegyűjtött értekezései és bírálati* I. Budapest, 1928. 318-399. MTA. Concha e munkájában helyesen hivatkozik a precizitás és szellem tekintetében a francia közigazgatás (sőt, a legteljesebb értelemben vett közjog) művelői között a mai napig is az első helyek egyikét magának tudó Ducrocq maximájára: „Ítélni a közigazgatás felett annyi, mint igazgatni, és a közigazgatási bírói hatáskör szükséges kiegészítése a közigazgatási cselekvésnek.” Eredetiben: „Juger le contentieux administrative, c'est encore administrer; la juridiction administrative est le complément nécessaire de l'action administrative.” A híres francia munka legteljesebb kiadása közel 4.000 oldalban: Ducrocq 1897-1905 I.-VII. kötetek, az idézetre: Ducrocq, 1897 I. 55. Az egyes külföldi közigazgatási peres eljárások elvi kérdéseiről lásd pl.: Concha, 1905. i.m., 125-135. pp. skk. passim.

<sup>1066</sup> Concha 1893 51.

<sup>1067</sup> Concha 1905 135.

bíróság ítéletét megelőzően a hatásköri bíróság beavatkozhatik, azaz 'összeütközést támaszt', „tagadja” ezáltal a rendes bíróság hatáskörét.<sup>1068</sup>

Érdekes ezek után a közigazgatási per sajátosságait megvizsgálni. Concha itt francia példákra utal. „Ahol az ellenőrzés jogi szempontból, jogi formák közt, bírói organum által történik, támad a közigazgatási per. Ezen körülményekből ered a közigazgatásnak igazgató-, intéző, vagy ellenőrzőre való tagosulása [tagozódása], továbbá utalványozó, kezelő, és számvevő funkciókra való felosztása, továbbá a nem peres (*activ*) és peres (*contentiosus*) közigazgatás megkülönböztetése.”<sup>1069</sup> Valamint: „A közigazgatási eljárástól különbözik a közigazgatási per: ez akkor támad, midőn a közigazgatási eljárás alapján létrejött közigazgatási intézkedés a jog szempontjából megtámadtatik. Szóval a közigazgatási funkcióban meg lehet különböztetni az egyszerű közigazgatást és a közigazgatási pert; az elsőt nevezik egyszerű közigazgatási ügynek, a második esetben közigazgatási jogvitáról szólnak. – (A franciáknál az első *administration pure*, a második *administration contentieuse* vagy *contentieux*-nek neveztetik; a németeknél némileg rokon értelemben az *Administrativsache* és *Justizsache*.)”<sup>1070</sup>

Érdekes tény az is, hogy a büntető perjog (büntető eljárásjog) és a polgári perjog (polgári eljárásjog) területén olyan sokat vitatott volt a bírósági fokozatok ismertetése, addig a közigazgatási (hatósági) fokozatok körül nagy volt a bizonytalanság a francia (Vivien, Laferrière, Hauriou), a német (Mohl, Stein), az olasz (Orlando, Persico, Meucci), és a hazai szakirodalomban (Huber, Karvasy, Kautz) is. Érdekesség, hogy Concha szerint az ekkorra már feledésbe ment (Kautz által anno gyakran idézett) Bülau 1836-os műve ismeri a hatósági fokozatok elvi alapjait, míg Stein a birodalmi, országos, és helyi érdek különbségére vezeti vissza azt.<sup>1071</sup>

Következzék egy olyan, csak az első kiadásban meglévő szöveghely, amely Tocqueville és Stein alapján a közigazgatás szerepével foglalkozik: „A közigazgatás közvetlenebbül törekszik intézményei által egy nép tökéletesedésének általa *contemplált* eszményére, a közigazgatás sokkal inkább behat a nemzet lelkébe, szokásaiba, mint a jogszolgáltatás, s ezért mondotta igen szépen Tocqueville, hogy 'Közigazgatási intézményeink sokkal nagyobb befolyást gyakorolnak a nemzet eszméi, szokásai, cselekedetei, erkölcei, szóval, egész sorsára, mint akár az alkotmányiak' - és helyesen fejtette ki Stein Lőrinc [Lorenz von Stein - K.Gy.], a modern közigazgatástan megalapítója,

<sup>1068</sup> Concha 1905 142.

<sup>1069</sup> Concha 1891 16. (némileg más szövegezéssel); Concha 1893 22.; Concha 1905 112.

<sup>1070</sup> Concha 1891 18.; Concha 1893 22.; vö.: Concha 1905 126.

<sup>1071</sup> Concha 1905 79.

hogy nem a magán - , nem a büntetőjog, hanem a közigazgatás által válnak a népek tulajdonképpen szabaddá. Egy nép, melynek magán - és büntetőjogi intézményei a szabadságnak megfelelnek, nem szükségképpen szabad, mert lehetnek oly közigazgatási intézményei, melyek az illető állam polgárait magán - és büntetőjogi politikai szabadságuk dacára is függővé, korlátozottá, tehetetlenné teszik. A közigazgatás viszi keresztül az alkotmány általános elveit; azon alapjogok (!) melyek az alkotmányban ki vannak mondva, mind a vallás, sajtó. egyesülés, pályaválasztás (!) szabadság, tulajdon szentsége a közigazgatásra várnak, és ettől függ, vajon biztosítatik - egyesek részére a szabad mozgathatóság (!) vagy sem?”<sup>1072</sup>

A szerző érdekes példával támasztja alá a korszakban a rendészeti és a honvédelmi igazgatás különbözőségét (ez a második és a harmadik kiadásban már nem szerepel). „...egy népcsoport széttörése, melynél a határozat, hogy annak szét kell oszlani, a felhívás a széttörésre, a felhívás sikertelensége esetén a rendőri közegek alkalmazása, ezek elégtelensége esetén a katonai karhatalom igénybevétele. Az olasz közigazgatás ezen ágazatok megkülönböztetésére alapítja a közigazgatási szervezet elméleti felosztását, hasonlóképpen Franciaországban is a közigazgatási működés ezen ágazatai vétettek a közigazgatási szervezés alapjául (*avis, délibération, action*).”<sup>1073</sup>

Mindezek mellett szükséges utalni arra az ismertető tevékenységre, amelyet Concha a külföldi közigazgatás-tudomány vonatkozásában fejt ki. Concha rámutat arra, hogy a francia forradalmi törvényhozás által felállított új közigazgatási rendszer, főleg Sièyes, és Roederer elméletei Angliában nagy hatással voltak a franciák által annyira kedvelt emberi jogokat nevetségessé tévő *Anarchical Fallacies* című mű szerzőjeként is jegyzett Jeremy Benthamra, aki a kormányzat és a közigazgatás rendszeres elméletét a francia elvek alapján írta meg azonban. Érdekesség a „másik oldalra” is utalni: az angol közigazgatás (és főleg az önkormányzatiság) megismertetője az ismert Gneiston (és Steinon) felül Redlich volt *Englisches Lokalverwaltung* című művével.<sup>1074</sup> Robert Mohl vonatkozásában említi Zsoldosra és Karvasyra tett hatásait, de méltatlanul elhanyagolja személyét. Ez igaz Gneistra is (akiről, mint az MTA külső tagjáról éppen Concha mondta az emlékbeszédet). Gneistről szólva kiemeli, hogy a német közrendészettannal mintegy szembeállítva fejtette ki munkásságát. Itt említhető az 1857-ben írt *Geschichte und heutige Gestalt der Ämter in England*; valamint az 1860-ban írt *Die heutige englische Communalverfassung und Communalverwaltung*; illetőleg az 1869-ből való *Verwaltung, Justiz, Rechtsweg*; valamint az 1871-es *Selfgovernment*; és a megkoronázás: az 1872-es *Der Rechtsstaat*. Utalnék arra, hogy az utolsó művet kivéve

<sup>1072</sup> Concha 1891 77.

<sup>1073</sup> Concha 1891 15-16.

<sup>1074</sup> Concha 1905 238-239.

valamennyi összehasonlító közigazgatási (jogi) munkának tekintendő. Concha aláhúzza, hogy a jogtörténeti és a jogdogmatikai tartalom mellett Gneist munkái a közigazgatástanra, és annak nem jogi szempontjaira is kiterjedtek. Mivel Concha szerint Gneist összemosza az alkotmányjogot és a közigazgatási jogot és az aktuális politikát, ezért nem minősíti a közigazgatástan egyértelmű művelőjének, mert ezt a címet Steinnek tartja fent.<sup>1075</sup> (Egyébként Gneist a Concha által második legtöbbször említett német szerző).<sup>1076</sup>

A közigazgatástan alapításaként Stein *Verwaltungslehre* című műve első kötetének 1865-ös megjelenését tartja, mely 1868-ig hét kötetté terebélyesedett,<sup>1077</sup> és az alapítónak pedig Lorenz von Steint. A mű a kormányzat és a közigazgatás szervezetét, a népesedést, a közegészségügyet, a közművelődést, a gyámságot és a gondnokságot, illetve a rendészetet tárgyalta. Egyes részek, mint a pénzügyi igazgatás és a hadügyi igazgatás, később bővített kiadásban is megjelentek (*Lehrbuch der Finanzwissenschaft; Die Lehre vom Heerwesen* – mindkettő 1873-ban). A közgazdasági és szociálpolitikai részek túlsúlyával jelent meg a hét kötetes *opus magnum* egykötetes változata (*Handbuch der Verwaltungslehre*, 1870),<sup>1078</sup> ez 1871-ben Kautz Gusztáv (Kautz Gyula testvére) általi fordításban magyarul is megjelent<sup>1079</sup> (illetve egy második kiadása 1890-ben). Stein *Handbuchja* 1887-ben már három kötetesre duzzadt,<sup>1080</sup> (Concha szerint ez inkább csak előadási vezérfonal, azaz egyetemi jegyzet, semmint valódi kézikönyv)<sup>1081</sup> és ennek csak egyharmada vonatkozott azon feladatokra, melyeket a professzor eredetileg a hét kötetben már megtárgyalt. Stein műveinek legfőbb előnyeként abban látja, hogy bemutatja a közigazgatás belső törvényszerűségeit, a változásokat az egyes tényezők hatásából eredezteti, a közigazgatási feladatok között kimutatja a belső kapcsolatot, valamint vizsgálja a gazdasági és szociális fejlődést az egyes népeknél.<sup>1082</sup> (Azaz hozzá kell tenni mindehhez azon meglátásomat, hogy műveinek vizsgálati módszere összehasonlító közigazgatási jellegű, akárcsak az őt működésében némileg megelőző barátjáé, Gneisté, és ez kisebb műve második kötetének alcímében is olvasható: *Mit vergleichung der Rechtszustände, der Gesetzgebung und Literatur in England, Frankreich*

<sup>1075</sup> Concha 1905 239.

<sup>1076</sup> Concha 1905 445. (*elenchus*).

<sup>1077</sup> Stein 1865-1868 I.-VII. kötetek.

<sup>1078</sup> Stein, Lorenz: *Die Verwaltungslehre I. Allgemeiner Theil. Das verfassungsmässige Verwaltungsrecht. Besonderer Theil. Die Regierung und das verfassungsmässige Regierungsrecht. Mit vergleichung der Rechtszustände, der Gesetzgebung und Literatur in England, Frankreich und Deutschland. II. Die Selbstverwaltung und ihr Rechtssystem. Mit vergleichung der Rechtszustände, der Gesetzgebung und Literatur in England, Frankreich und Deutschland.* Stuttgart, 1869. XXIV, 448.; X, 355. Cotta.

<sup>1079</sup> Stein 1871; Stein 1890.

<sup>1080</sup> Concha 1905 239-240.

<sup>1081</sup> Concha 1905 240.

<sup>1082</sup> Concha 1905 241.

und Deutschland). Concha Steint hadügyi, pénzügyi, közgazdasági, igazságügyi, közművelődési, közegészségügyi, szociális, és a rendészeti igazgatás részleteinek és logikájának, valamint műve roppant nagyságának okán joggal jellemezi óriásként, aki egy egész tudománykört művelt, melyek fellépése előtt külön tudományok voltak, és Concha szerint halála után is elkülönülnek, egységük csak annyiban lesz, amennyire igazgatásuk egységes marad.<sup>1083</sup>

Steinnek a német közigazgatás-tudományra tett hatását<sup>1084</sup> Concha úgy jellemzi, hogy a németek a közigazgatási jogot később az ő elvei szerint dolgozták fel (és Kautz tankönyveinek későbbi kiadásaira is hatott). Ugyanakkor halálával Németországban a közigazgatástan művelése is lehanyaglott: azt teljes egészében csupán egy tanítványa, Sarvey művelte, akinek 1887-es *Allgemeines Verwaltungsrecht*-je valójában közigazgatástan. Concha arra is utal, hogy a Schönberg által 1896-ban szerkesztett *Handbuch der politischen Ökonomie* már a közigazgatástan hanyatlásának jeleit mutatja Stein halála (1890) óta. A harmadik kötet viselte a *Verwaltungslehre* címet (ne feledjük: Stein a közgazdaságtan keretei között oktatta a közigazgatást). A közigazgatástan alapfogalmait Georg Meyer, az egészségügyi és oktatási igazgatást Jolly, a szegényügyi (szociális) igazgatást Löning, a biztonsági rendészetet Seydel írta. A közigazgatástannak ekkor Concha szerint az összehasonlító közigazgatási irányzata látszott erősödni, a szervezeti jog, a közigazgatás feladatainak vizsgálata, az összefüggések feltárása már hiányzott. Jastrow 1902-ben egyenesen a közigazgatástan tudományos jellege felett tör pálcát, míg Inama-Sternegg 1903-ban, a közigazgatástan és a közigazgatási jog Stein halála utáni fejlődését vizsgáló könyvfejezetében (*Die Entwicklung der Verwaltungslehre und das Verwaltungsrecht seit dem Tode von L. v. Stein*) éppen hogy a közigazgatástan újjáéledését vízionálja.<sup>1085</sup> Mi azonban tudjuk, hogy ez gyakorlatilag nem, vagy csak részben következett be.<sup>1086</sup>

Nagyon érdekes az, amit Conchánál a német közigazgatástan Olaszországra gyakorolt hatásáról olvashatunk. Az olasz egyetemeken nem voltak külön állam-és jogbölcseleti tanszékek, a *Politika* az alkotmányjog és a közigazgatási jog felől volt megközelítve, és Stein nézetei is a közigazgatási jogi tanszékek útján talált követőkre. Jelentős volt Ferraris 1880-as *Statistica e Scienza dell'Amministrazione* című műve, mely a közigazgatást Stein szellemében adta elő. Ezeket számos más közigazgatástani mű követte: Wautrin Cavagnari

<sup>1083</sup> Concha 1905 241-242.

<sup>1084</sup> Művében Concha leggyakrabban a német (és valamennyi) szerzők közül Steint idézi és említi legtöbbször: Concha 1905 446. (*elenchus*).

<sup>1085</sup> Concha 1905 242-243.

<sup>1086</sup> Lásd Steinről: Luhmann 1966 11., 112-116., illetve magyarul: Fábián 2011 15-18.

(1894); Giura (1896); Rava (1898); Presutti (1903); és Codacci Pisanelli (1903-1904) munkái.<sup>1087</sup> (Könyve lapjain az olasz szerzők közül azonban nem ezen szerzők közül valakit, hanem egy másikat, Orlandót idézi legtöbbször, bár Santi Romanót is gyakran említi, míg a szintén nagy név Romagnosit kevésbé gyakran.)<sup>1088</sup>

A franciák esetében Delamare már említett XVIII. századi rendészettudományi alapító tevékenységén túl (Bonnin és Vivien említése nélkül) csak Hauriou (ő a Concha által legtöbbször idézett francia szerző),<sup>1089</sup> Barthélemy és Jacquelin nevére utal, akik ugyan a közigazgatási jog művelői, de a tételes jog kereteit –Concha szerint– közigazgatástani vizsgálatokkal tágítják.<sup>1090</sup>

Az észak-amerikai közigazgatási állapotokat Concha (1905-ben!) még fejletlennek mondja. Utal az angol London School of Political Science felállítására és több közigazgatással is foglalkozó politikai folyóírra is.<sup>1091</sup> Az általa leggyakrabban idézett angolszász szerző az amerikai Goodnow,<sup>1092</sup> az USA összehasonlító közigazgatási jogának atyja. Őt a gyarmati közigazgatás vizsgálata során említi forrásként,<sup>1093</sup> de az összehasonlító közigazgatástani (!) jeles képviselőjeként is jellemzi egy, a helyi közösségekről írt idézet kapcsán.<sup>1094</sup> Másutt kifejezetten a francia közigazgatás *apologétájaként* állítja elének Goodnow-t, aki „a francia rendszer gyengeségeit szépítgeti”.<sup>1095</sup> Egyszer előkerül neve olyan forrásként, mely utal rá, hogy Angliában, az USA-ban, Belgiumban, és Olaszországban a rendes bíróságok járnak el a közigazgatási perekben. Ezzel zárható Concha (részleges) külföldi közigazgatás-tudományról alkotott képének felvázolása.

Érdekesség, hogy Szamel azt tartja Concháról, hogy a Concha-féle közigazgatástani nem fejlődött nálunk irányzattá, és Concha a szakirodalomnak egyetlen és elszigetelt jelensége.<sup>1096</sup> Szaniszló és Arczt művéből is láthatni, de talán a magunk mélyebb elemzése is kimutatta, hogy Karvasy, Kautz, Kerkapoly és Szilágyi (illetőleg általunk ide soroltan Grünwald és Mocsáry is) a közigazgatástani (a *Politika*) irányzatát követte. Nézetem az, hogy a közigazgatási jogi irányzat mellett a közigazgatástani irányzat volt jelentős (a később kialakuló közvetítő közigazgatás-tudományi irányzat mellett).

<sup>1087</sup> Concha 1905 243-244.

<sup>1088</sup> Concha 1905 446. (*elenchus*).

<sup>1089</sup> Concha 1905 445. (*elenchus*).

<sup>1090</sup> Concha 1905 244.

<sup>1091</sup> Concha 1905 244-245.

<sup>1092</sup> Híres alapműve: Goodnow 1893.

<sup>1093</sup> Concha 1905 43.

<sup>1094</sup> Concha 1905 59.

<sup>1095</sup> Concha 1905 126.

<sup>1096</sup> Szamel L. 1977 79.

#### IV.5.3.A külföldi hatások értékelése

A műben a szerző olyan gondolatgazdagságról, éleselméjűségről, és problémaérzékenységről tesz tanúbizonyságot alapkérdéseket feszegetve, mely kérdéseket ma már fel sem mernek/akarnak tenni a tudomány művelői. Ez az elmebeli fogékonyság adja Concha mai aktualitását, no meg az a hihetetlen, talán olykor túlzó sokszínűség, amely azt mondatja velünk, hogy szerencsésebb lett volna, ha tehetségét csupán a közigazgatás - tudománynak szenteli.

Értő kézzel elemzi mind a közigazgatástan, mind a közigazgatási jog hazai és külföldi tudománytörténeti problémáit. Az egyes szakkérdések vizsgálata során az erősebb külföldi meghatározottság miatt az eddigi nyomvonalba illeszkedő a *reál-és provinciálrendszer*, továbbá a közigazgatási bíráskodásra vonatkozó nézetek vizsgálata. Ez utóbbinak *derivátuma* a hatásköri összeütközés, és a közigazgatási perek jellegének kérdése. A közigazgatás szerepének vizsgálata, vagy a közigazgatás alanyainak kérdése, továbbá a fentebb jelzett külföldi elmélettörténeti vizsgálódások jelentették kutatásaink egyéb irányát Conchával kapcsolatban, akinél Kautzhoz képest is gazdag szakirodalmat találtunk. A német szerzők közül (és összességében is) vitathatatlanul Lorenz Stein hatott leginkább közigazgatástanára, de Gneist hatása sem elhanyagolható. A franciák közül Hauriou-t, a kissé extravagáns nézeteiről elhíresült, de igen jelentős közigazgatás-tudóst kell a legnagyobb hatást (és a sorban a külhoni szerzők közül második legerősebb hatást) gyakorlóként elkönyvelnünk. Az angolszászok közül Goodnow, az olaszok közül Orlando emelkedik ki hatás szempontjából.



#### **IV.6.A közigazgatási jog útján haladók: Fésüs György, Boncz Ferenc, Biasini Domokos, Keleti Ferenc, Lechner Ágoston, Csiky Kálmán, Bartha Béla**

A korábbiakban vizsgáltuk a *Policeywissenschaft* hazai művelőit követően a közigazgatási jogi irányzathoz tartozó Zsoldos és Récsi munkásságát. Ennek folytatói más történeti körülmények között az e pontban vizsgált szerzők voltak (Grünwald e körbe tartozó munkáját a közigazgatástani irányzat körében elemeztük). Récsi még az 1850-es években, az osztrák uralom alatt írta nagymonográfiáját. E későbbi folytatók munkássága már az 1867-es kiegyezés utánra esik. Ők tekinthetők a közigazgatási jogi irányzat késő XIX. századi művelőinek.

Korábban nevezték e szerzőket (vagy egy részüket) a közigazgatási jogismereti irányzat vagy leíró irányzat művelőinek is,<sup>1097</sup> holott gyakran a leíró jelleg túlsúlyának oka a jogisme műfaj maga (ebben az időben, de még az 1940-es években is örök a küzdelem a hatályos jog megállapításával, összegyűjtésével, ennek igazi nehézségeit ma nem tudjuk belátni, mikor a hatályos jogszabályok gombnyomásra megjeleníthetők).

Az itt vizsgált munkák többsége tankönyv, vagy jogszabályok szövegét közlő (és magyarázó) egyetemi vagy közigazgatási szakmai képesítő vizsgára felkészítő munka. Azaz e művelők gyakorlati céllal írták köteteket. Azonban ennek ellenére sem lehet e műveket figyelmen kívül hagyni. Ez alól a gyakorlati, jogismereti szándékú írások körében kivételt csupán Keleti monográfiája képez ebben az időszakban.

A korábbi szakirodalomban érdekesség a külföldi hatások általános tendenciáinak megítélését illetően Szamel Lajos és Csizmadia Andor 1970-es évekből eredő álláspontjánk különbözősége. Szamel Lajos az egyoldalú német befolyás álláspontját hangsúlyozza, és szemére veti a magyar közigazgatás-tudománynak, hogy a németen kívüli (annál fejlettebb) közigazgatás-tudományok eredményét nem hasznosította.<sup>1098</sup> Nézetem szerint 1900 előtt legfeljebb a francia közigazgatás-tudomány jöhet szóba ilyenként (eltekintve szórványos elsősorban angolszász és olasz hatásoktól). Csizmadia e francia vonalon haladva utal arra, hogy a magyar közigazgatás-tudomány kialakulására a napóleoni idők európai igazgatási gyakorlata volt hatással, és a nagy francia kodifikációs hullám a nyugati tudományt arra serkentette, hogy az állami szervezet és működés eddig elhanyagolt kérdéseit vizsgálják.

<sup>1097</sup> Ld. Fésüsre és Bonczra, valamint Grünwald korábban elemzett munkájára vonatkoztatott a két kifejezést: Szamel L. 2007 332.

<sup>1098</sup> Szamel L. 2007 330.

(Érdekes azon utalása, hogy Stein például kifejezetten Napóleon-ellenes volt).<sup>1099</sup> Véleményem szerint tény a német tudományos hatások dominanciája, és igaz Csizmadia utalása a francia közigazgatás-tudomány jelentőségére (bár e hatás nem volt kizárólagos). Ugyanakkor a korai jogi munkákban (Zsoldos, Récsi) sem csak német hatás van, méginkább igaz ez a közigazgatástan művelőire (Karvasy, Kautz, Kerkapoly, Concha).

#### IV.6.1.Fésüs György

Fésüs György 1859 és 1863 között joghallgató volt a Budapesti Egyetemen.<sup>1100</sup> Doktori címét vizsgatézis-nyomtatványának tanúsága szerint 1864-ben szerezte.<sup>1101</sup> Tanított a Kassai Jogakadémián, valamint a Pozsonyi Jogakadémián, utóbbinak igazgatója is volt. Ugyan az életrajzok hallgatnak arról, hogy a Kassai Jogakadémián mit is tanított Fésüs, de nyomtatványanalógiák, és pozsonyi helyettesítő tevékenysége miatt feltételezhetően közigazgatási és pénzügyi jog volt a tárgya. Ami közigazgatási jogi szakirodalmi munkásságát illeti, sok tekintetben csak feltevésekre hagyatkozhatunk. Szakirodalmi tevékenysége már 1868-ban megkezdődött, így Récsi közigazgatási jogi írói tevékenységének 1855-ös befejezésétől a magyar közigazgatási jog irodalmát egy 13 esztendő *interregnum* jellemezte.

Az 1868-as munkának, amely *A magyar közigazgatási törvényisme*<sup>1102</sup> címet viseli hazai közgyűjteményi példánya nincsen, a könyvészetek is hallgatnak felőle, létét a Kassai Jogakadémia könyvtárának jegyzéke<sup>1103</sup> megerősíti.<sup>1104</sup> Feltételezhető példány léte szlovákiai közgyűjteményben.<sup>1105</sup> Ennek hiányában is feltehető, hogy ez kassai előadásainak könyomatos, litografált anyaga volt, amely vélhetően nagyobb részben a törvényeket, jogszabályokat írhatta le.

<sup>1099</sup> Csizmadia 1976b 14.

<sup>1100</sup> MIE III. 570. közli tanulmányainak kezdő- és záróévszámát. Csak a tényre utal: MÉL I. 506.

<sup>1101</sup> A könyvészetileg ismeretlen nyomtatvány leírására ld.: Koi 2005b 274. főszöveg és 41. lábjegyzet.

<sup>1102</sup> Fésüs György: *A magyar közigazgatási törvényisme*. Kassa, 1868. 244. Werfer Károly. (Kiss műve –tévesen- budapesti megjelenési helyet ír. Budapest, csak 1873-ban jött létre, bár előtte is feltűntették a ritkábban a Budapest, Buda-Pest, gyakrabban a Pest-Buda névalakot. Azonban Werfer nyomdája Kassán volt.)

<sup>1103</sup> Kiss Albert: *A kassai kir. Állami Jogakadémia könyvtárának szakkatalógusa*. Kassa, 1914. II., 590. Szent Erzsébet Könyvnyomda. Fésüs abban az évben hunyt el, mikor könyvtáros utóda e forrásművet írta.

<sup>1104</sup> Ha a magyarság „turáni átka” a széthúzás, akkor a magyar művelődéstörténeté az, hogy az európai átlagnál jóval többször találkozunk példányból nem ismert, vagy csupán egy teljes, vagy csonka példányban fennmaradt nyomtatványokkal.

<sup>1105</sup> Ebből egy –ma már fellelhetetlen- világhálós szlovák nyelvű gépi könyvjegyzék-adatból következtettünk, amely regisztrálta a művet. A fellelhetés helye nem Pozsony vagy Kassa.

A munkának feltételezhető egy kassai 1870-es folytatása is, vélhetően szintén könyomatos előadásvázlatok *Magyar közigazgatási jog*<sup>1106</sup> címmel, bár ezt a könyvészetek nem ismerik, és hazai közgyűjteményi példánya sincs.<sup>1107</sup>

Volt Fésüsnek egy későbbi, 1874-es könyomatos kiadványa, melyhez szintén nem tudunk hozzájutni, ez a *Magyar közigazgatási törvényisme*<sup>1108</sup> címet viselte 1868-as kassai elődjéhez hasonlóan, azonban a megjelenés helye már Pozsony volt.

Fésüsnek végül az 1876-ban első kiadásban megjelent *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*<sup>1109</sup> című munkája lett a fő műve, mely 1880-ban és –Szinnyei szerint- 1887-ben is megjelent. (Mi az 1880-as kiadást használtuk).

Fésüs művében világossá teszi, hogy e művének megírásában gyakorlati szempontok vezették.<sup>1110</sup> Műve előszavában világossá teszi, hogy az új tanulmányi- és vizsgarendszer miatt az államvizsgázóktól és a jogszigorlóktól megkövetelt közigazgatási rendszabályok ismeretét hátráltatta a megfelelő rendszeres kézikönyv léte. Említést tesz azon nehézségekről, amelyet egy tankönyvbe foglalandó anyag megválasztása és rendszerbe foglalása jelent. Célja volt tankönyvével a tanulói ifjúság tárgy iránti lelkesedésének felkeltése is.<sup>1111</sup>

Meghatározása szerint: „A magyar közigazgatási jog a magyar állami kormánygépezet egybeállításának, és a kormányzati működés szabályainak rendszeres előadása.”<sup>1112</sup> A definíció hibája, hogy a helyi önkormányzati szint létezése nem világlik ki belőle. Érdekesség, hogy a kormánygépezetre, és a szervezeti törvényekre vonatkozóan Récsi nagy művét idézi.<sup>1113</sup>

A dogmatikai előzmények szempontjából szerencsés módon, bár igen röviden foglalkozik a magyar közigazgatási jog felosztásával is.<sup>1114</sup> A közigazgatási jogot alaki jogra és anyagi jogra osztja fel Alaki jogon elsősorban a szervezeti jogot érti, azaz a

<sup>1106</sup> Fésüs György: *Magyar közigazgatási jog*. Kassa, 1870. S. n. A leírást a MIE III. 571., és ennek nyomán a MÉL I. 506. is hozza. A terjedelem nem ismert.

<sup>1107</sup> Egy korábbi írásomban tévesen gondoltam úgy, hogy Fésüs 1864-es, közleményemig könyvészetileg ismeretlen vizsgatézis nyomtatványával keverték volna össze az 1870-es kassai kiadványt. Concha 1884-es, vélhetően szintén könyomatos, bibliográfiailag ismeretlen művének sorsa jól példázza, hogy a korszak ezen ritka nyomtatványtípusa körében is előfordulhat, hogy több mű csupán egyetlen példányban maradt fenn (illetve közgyűjteményi vagy árverési példányból ismeretlen). A téves vélekedésre ld.: Koi 2005b 274. 41. lábjegyzet.

<sup>1108</sup> Fésüs György: *Magyar közigazgatási törvényisme. Tanodai vezérfonalul vázlatilag egybeállította* ---. Pozsony, 1874. VII., 232. (Szerző). Jogi könyvárverésen láttunk belőle példányt: *I. Magyar Jogi Könyvárverés. 2003. október 8-án 17 órától, a Fővárosi Ügyvédi Kamara dísztermében, Bp. V. ker. Szalay u. 7. Rendezi: Abaúj Antikvárium és Aukciósház*. Budapest, 2003. 30. Abaúj Antikvárium. Ld.: a 11. oldalon a 102. tételt.

<sup>1109</sup> Fésüs György: *A magyar közigazgatási jog kézikönyve. A jogtanulók s egyéb vizsgálati jelöltek igényeihez alkalmazva rendszeresen egybeállította*:---. Budapest, 1876.<sup>1</sup> XVI., 474.; 1880.<sup>2</sup> XV., 454. Eggenberger.

<sup>1110</sup> „Jelen mű megírásánál főleg a gyakorlati szempont lévén irányadó...” Ld.: Fésüs 1880 7. 1. lábjegyzet.

<sup>1111</sup> Fésüs 1880 III.-IV.

<sup>1112</sup> Fésüs 1880 4.

<sup>1113</sup> Récsi 1854-1855 I. 2.-t idézi Fésüs 1880 4.

<sup>1114</sup> Fésüs 1880 6-7.

kormánygépezet szervezetét, működését, alaki rendjét (azaz az eljárásjogot másodlagosan említi). Az anyagi közigazgatási jogot tartja tulajdonképpen közigazgatási jognak, és ezen a kormány műszervei által, a kormányzati ügyek elintézése körüli rendszabályokat érti. Az anyagi közigazgatási jog tartalmának elemzése során a közigazgatást külügyi igazgatásra és belügyi igazgatásra osztja fel. A belügyi igazgatáson belül a tulajdonképpen politikai igazgatást, a hadügyi igazgatást, és a pénzügyi igazgatást különíti el. A politikai igazgatást köz- (politikai) igazgatásként is megnevezi, azzal, hogy a politikai és pénzügyi igazgatás együtt közigazgatási és pénzügyi törvényisme néven a tételes jogtudomány körébe tartozik. A szorosabb értelemben vett köz- (politikai) igazgatáson belül több „alelágazást” megkülönböztet, mivel igen nagy kiterjedésű területek tartoznak ide. A belügyi igazgatáson elsősorban a Belügyminisztérium alá tartozó ügyeket érti<sup>1115</sup> ezen belül említi a közmunka, a közlekedés, a hajózás, a földművelés, az ipar-és kereskedelem, továbbá a vallás-és közoktatásügyi igazgatást.<sup>1116</sup> A pénzügyi igazgatást nagy kiterjedésénél fogva a gyakorlatban önálló rendezést igénylő kérdésnek, az elméletben pedig elkülönített tudományos tárgyalást igénylőnek tartja, és megjegyzi, hogy ezt ekkoriban külön tárgyként is oktatták<sup>1117</sup> (1870-ben maga is írt egy pénzügyi törvényismét). Azt is megjegyzi, hogy tankönyvében az egyes kérdések tárgyalása az alaki (szervezeti) és az anyagi jogi felosztás mentén történik.<sup>1118</sup> Ez a felosztás Szamel szerint az úgynevezett államtudományi módszerű német közigazgatástudományi irodalomra vezethető vissza,<sup>1119</sup> azaz német hatásokat tükröz. (Szamel megjegyzi azt is, hogy Concha mereven elutasította, és *skolasztikusnak* minősítette azt a felfogást, miszerint hogy a feladat anyagi, a hatáskör, az eljárás, a személyzet alaki jellegű lenne.<sup>1120</sup>

A magyar közigazgatási jog kútforrásainál érdekes, hogy a keletkezés idejére tekintettel 1848 előttiekre (itt lábjegyzetben a *Corpus Iuris Hungaricire* és Werbőczy Hármaskönyvére utal),<sup>1121</sup> az osztrák uralom és a provizórium idejéből valókra, és 1867-től saját koráig terjedőekre osztja.<sup>1122</sup> Az 1848 előtti szabályok a mai (1880-as) közigazgatási jognak csak annyiban forrásai, amennyiben az újabb törvények által nincsenek eltörölve, megváltoztatva, továbbá azokkal egyébként összeegyeztethetők.<sup>1123</sup> Megjegyzi, hogy az 1848

<sup>1115</sup> Fésüs 1880 6. 4. lábjegyzet.

<sup>1116</sup> Fésüs 1880 6.

<sup>1117</sup> Fésüs 1880 6. 3. lábjegyzet.

<sup>1118</sup> Fésüs 1880 7.

<sup>1119</sup> Szamel L. 1977 46-47.

<sup>1120</sup> Concha 1905 4.-t idézi Szamel L. 1977 46-47.

<sup>1121</sup> Fésüs 1880 7. 2. lábjegyzet.

<sup>1122</sup> Fésüs 1880 8.

<sup>1123</sup> Fésüs 1880 7. 3. lábjegyzet. Némileg más elemek kiemelésével hasonló következtetésre jut e tárgyban Fésüssel kapcsolatosan: Szamel L. 1977. 38. 3. lábjegyzet.

és 1850 között a Birodalmi Törvény-és Kormánylapban (*Reichs- Gesetz- und Regierungsblatt*) az egész birodalmat, továbbá az Országos Törvény-és Kormánylapban (*Landes-Gesetz-und Regierungsblatt*) az egyes koronaországokat érintő szabályok jogi érvénnyel nálunk sosem bírtak, mivel törvényellenes alapon nyugodtak. Ugyanakkor tényleges hatályuk el nem vitatható, így azok teljes mellőzése nem lehetséges, és ezek közül vannak gyakorlati jelentőséggel bíró, és hallgatólag elfogadott szabályok (pl. a nyugdíjazási szabályok). Ugyanakkor az 1861 és 1867 között újra felélesztett magyar királyi Kancellária és Helytartótanács rendeleteire is az újabb törvények és az összeegyeztethetőség szabályai alkalmazandóak (tehát e rendeletek nem eleve törvényellenesek).<sup>1124</sup>

A magyar közigazgatási jog irodalma című résszel indul az a hazai közigazgatási bevett szokás, amely Magyaryig terjedően szokásos lesz a közigazgatási jogi tankönyvekben: a korábbi közigazgatási jogi munkák felsorolása. Hazai elődei közül itt Récsi művét idézi, (akinél már szintén volt szakirodalomjegyzék) megjegyezve, hogy az 1880-ra nagyrészt elavult, és idézi a vele egy évben (1876) művét megjelentető Boncz kézikönyvét is. A közigazgatási jog egyes részeivel foglalkozó munkák közül főleg jogszabálygyűjteményeket és gyakorlati kézikönyveket idéz 1865 és 1874 közöttől, de eszerzők teljességgel ismeretlenek mára: Gyürky Antal, Havas Sándor, Kassay Adolf, Kármán Lajos, Kedvessy György, Korbuly Imre. Izgalmasnak legfeljebb Gyürky Antal 1872-ben, Pesten megjelent *Új szolgabírói hivatal kézikönyve* mondható, az ekkor még életben lévő Zsoldos művének lehet valamiféle folytatása (bár Fésüs gyűjteményes munkaként jelöli meg), illetve Korbuly Imre 1874-es *Magyarország közbjoga II. Közigazgatási szervezet* című kötete ígérkezik, a többi mű közigazgatási vagy községekre vonatkozó törvénygyűjtemény, illetőleg rendészeti szabálygyűjtemény.<sup>1125</sup> E rész külföldi forrásműre nem utal.

A műben magában találkozunk külföldi forrásművek –sajnos inkább csak utalásjellegű, semmint tartalmi- idézésével. Leggyakrabban Stein művei: a *Verwaltungslehre* valamint kétkötetes *Handbuchja* kerül elő, néhol utalva utóbbi esetében Kautz Gusztáv magyar fordítására is. A *Verwaltungslehre* I. kötetére<sup>1126</sup> az Államtanács („Álladalmi Tanács”) vonatkozásában utal. A Független, felelős minisztérium alakításáról szóló 1848. évi III. tc. 19. §-a állapította meg az Államtanács elvi felállítását, ennek részleteit a következő országgyűlésre bízva. Azonban az 1848 után bekövetkezett események a törvényben írtak

<sup>1124</sup> Fésüs 1880 7. főszöveg és 4. lábjegyzet.

<sup>1125</sup> Fésüs 1880 8.

<sup>1126</sup> Stein 1865-1868 I. 179. skk.

megvalósítását megakadályozták, és Fésüs koráig nem is történt erre intézkedés,<sup>1127</sup> kivéve, hogy az 1871. évi költségvetési vitában került elő újra többször az Államtanács felállítása, illetve 1878. május 23-án Schwarz Gyula 15 szakaszból álló törvényjavaslatot nyújtott be, mely alapján az Államtanács a törvényhozási folyamat előkészítésével lett volna megbízva.<sup>1128</sup> Ez a tény mára már szinte teljességgel feledésbe merült, mind a közigazgatási joggal foglalkozó szerzők, mind a jogtörténészek csak ritkán jelzik a magyar Államtanács felállítása iránti kívánságot.<sup>1129</sup> A minta itt vélhetően az osztrák *Staatsrat* volt, noha persze az eredeti intézményt még Napóleon állította fel. Stein Fésüs általi idézése visszautalás a szellemi horizont tudományos felvázolására. A belügyi igazgatás körében a népeségügy vonatkozásában jelöli meg általános irodalomként Stein *Handbuch*-ját.<sup>1130</sup> E körben később utal a *Verwaltungslehre* releváns szöveghelyére is.<sup>1131</sup> Stein kedvelt témája volt az egyleti ügy, ez is megjelenik Fésüs-nél (de Kerkapoly és Concha is foglalkozott ezzel a közigazgatásban hazai művelői közül).<sup>1132</sup> Ugyanitt utal Fésüs Hermann Rösler *Das soziale Verwaltungsrecht* című 1870-es kötetére is, amely részben Fésüs szociális érdeklődését is jelzi. A sajtóügy Stein hét kötetes műve hatodik kötetét töltötte ki, így hasonló jellegű vizsgálódásainál Fésüs is kötelezőnek érzi, hogy idézze Stein másik művével együtt<sup>1133</sup> (és hivatkozza Rösler-t is). A közbiztonsági rendészet körében találhatunk egy felosztást, ahol Stein műve IV. kötetének (*Polizeirecht*) egészére utal a tekintetben, hogy a közbiztonsági rendészetet közigazgatási rendőrségre és törvényszéki rendőrségre kell szétválasztani.<sup>1134</sup> A dolgozóházak ismertetésekor utal Gneist *Das heutige englische Verfassungs- und Verwaltungsrecht* című 1857-ben, Berlinben két kötetben megjelent, kevésbé ismert munkája mellett Stubenrauch Récsi vonatkozásában többször idézett munkájának újabb kiadására.<sup>1135</sup> A szegényügy vonatkozásában Stein kisebb munkája mellett<sup>1136</sup> utal Gneist korábban említett művére, melyben az angol szegényügyi igazgatásra (mai szóval: szociális igazgatásra,

<sup>1127</sup> Fésüs 1880 12.

<sup>1128</sup> Fésüs 1880 12. 1. lábjegyzet.

<sup>1129</sup> Ritka kivétel az 1848-49-es minisztériumok történetét, a levéltári forrásokat példaszerűen feldolgozó nagymonográfia szerzőjének egy tanulmánya: Fábiánné Kiss Erzsébet: A kormány szervezeti változásai 1848-ban. In: *150 év. A magyar polgári átalakulás alkotmányos forradalma*. Budapest, [2001] 29-46. Logod. Az Államtanácsra ld.: 41-42. Az erdélyi vetületekre: Patyi András: Magyarország vagyunk? 1848-as adalékok Magyarország és Erdély egyesítésének kérdéséhez. In: *150 év. A magyar polgári átalakulás alkotmányos forradalma*. Budapest, [2001] 73-104. Logod.

<sup>1130</sup> Stein 1870 43 skk., idézi Kautz Gusztáv magyar fordítására történő utalással: Fésüs 1880 110. 2. lábjegyzet.

<sup>1131</sup> Stein 1865-1868 II. 209. ld.: Fésüs 1880 111. 1. lábjegyzet.

<sup>1132</sup> Stein 1865-1868 I. 3., valamint Stein 1870 37. ld.: Fésüs 1880 126. 1. lábjegyzet.

<sup>1133</sup> Stein 1865-1868 VI. 44 skk., Stein 1870 136. ld.: Fésüs 1880 128. 2. lábjegyzet.

<sup>1134</sup> Fésüs 1880 138. főszöveg, illetve 1. lábjegyzet.

<sup>1135</sup> Stubenrauch 1856 I. 293. ld.: Fésüs 1880 142.

<sup>1136</sup> Stein 1870 411. ld.: Fésüs 1880 146.

humánigazgatásra) nézve találhatunk forrást. A földművelésügy, iparügy, és kereskedelmi igazgatás vázolója során visszaül Stein nagy művének VII. kötetére (*Die wirtschaftliche Verwaltung*).<sup>1137</sup> Az iparügynél pedig Stubenrauch alapművére utal vissza.<sup>1138</sup> A bírói hatalom körében –elsősorban a közigazgatási bíráskodásra utalva– Gruber Lajos 1877-es *mainstream* művéből kiindulva (Concha azonos évben megjelent, közigazgatási bíráskodási tárgyú művét negligálva) jószerével elavult német munkákat idéz: Funke Zwickauban 1838-ban megjelent *Die Verwaltung in ihrem Verhältnisse zur Justiz*; valamint Pfizer 1828-ban Stuttgartban kiadásra került *Über die Grenzen der Verwaltungs- und Ziviljustiz*; továbbá Weiler 1830-ban Mannheimben megjelent *Über Verwaltung und Justiz und über die Grenzlinie zwischen beiden* című köteteinek ismerete (amennyiben ez nem Grubertól való átvétel) azonban figyelemreméltó jogi műveltségre utal.<sup>1139</sup>

Fésüs az állampolgársági jog körében (mely ekkoriban a közigazgatási jog része, illetve ma is vannak nyilvánvaló közigazgatási anyagi és eljárásjogi alapjai, még ha számosan az alkotmányjoghoz sorolják is) megadja egyes szakkifejezések német nyelvi változatát is. Ez annak is a jele, hogy a magyar állampolgársági jog alapja az osztrák jogi *lexika* volt. Ezek a szavak a következők: honosság (*Staatsangehörigkeit*);<sup>1140</sup> honpolgárság (*Staatsbürgerthum*); honossággal bírók (*Staatsangehörige*); községi kötelék jogozata [jelenkori kifejezéssel: községi kötelékjog – K.Gy.] (*Heimatsrecht*), valamint az oly sokat emlegetett községi illetőség (*Zuständigkeit*).

Fésüs, ha nem is mélységében, de számos alkalommal idézett német nyelvű forrásokat munkájában. (Récsihez képest is jele a megváltozott kornak, hogy latin nyelvűt már egyet sem.)

#### IV.6.2. Boncz Ferenc

Boncz Ferenc a közigazgatási jogot művelők közül azon ritka ember, aki pályáját növendékpapként kezdte, és Pozsonyban, majd Nagyszombatban tanult teológiát.<sup>1141</sup> Később (a forrásokból nem világos, hogy mikor) megkezdte jogi tanulmányait a Pozsonyi Jogakadémián, majd a Pesti Egyetemen folytatva végezte be ismeretlen időpontban.

<sup>1137</sup> Fésüs 1880 254. 3. lábjegyzet.

<sup>1138</sup> Stubenrauch 1856 II. 467 skk. ld.: Fésüs 1880 266. 3. lábjegyzet.

<sup>1139</sup> Fésüs 1880 357. 2. lábjegyzet.

<sup>1140</sup> Érdekes, hogy a kettős állampolgárságot a németben ma is *doppelte Staatsangehörigkeit*-nek mondják (vö.: az angol *dual citizenship*, valamint a francia *double nationalité*, illetőleg az orosz *двойное гражданство* kifejezésekkel).

<sup>1141</sup> MIE I. 990.

(Vizsgatézis nyomtatványa nem maradt fenn.) Kezdetben bírósági szolgálatba lépett, volt ügyvéd és királyi jogügyigazgató is.<sup>1142</sup> 1886-tól a jogakadémiák állandó teljhatalmú miniszteri biztosa.<sup>1143</sup> 1891-ben 62 esztendősen nyugalomba vonult, és tíz esztendőt élt még ezt követően.<sup>1144</sup>

Boncz, életrajzából kitűnően alapvetően gyakorlati ember volt, sem az oktatással, sem a tudománnyal nem volt kapcsolata (csak majd miniszteri biztosként), azaz gyakorlati kézikönyvet írt. Fésüssel ellentétben csak egyetlen közigazgatási jogi munkája jelent meg, mely a *Magyar közigazgatási jog kézikönyve* I.-III.<sup>1145</sup> címet viselte. Fésüs művével ellentétben csak egyetlen kiadása jelent meg. Boncz írt még államjogi tankönyvet és állami egyházjogi munkákat. Boncz és Fésüs munkája egyazon évben jelent meg (Zsoldos és Karvasy munkájánál is így történt) kettejük műve közül Bonczé látott napvilágot előbb. Ezt valószínűsíti egyfelől a kötetek előszavának kelezése (Boncz esetében 1875. június;<sup>1146</sup> Fésüs esetében 1875. december 15.<sup>1147</sup>). Továbbá Fésüs idézte Bonczot<sup>1148</sup> ez fordítva nem történt meg. Fésüs mégis azért került előre, mert már Boncznál korábban (1868, 1870, 1874) írt közigazgatási jogi munkákat, fellépése tehát korábbi.

Boncz előszava retorikailag meglehetősen hasonló felépítésű, mint Fésüsé. Utal az elmúlt negyedszázad jogi környezetének megváltozására, és arra a tényre, hogy meglehetősen nehéz a hatályos közigazgatási jog megismerése, részben azért, mert nem mindig egyértelmű, mely régebbi jogszabályok maradtak hatályban, és melyek nem, továbbá hogy a közigazgatási jogszabályok gyakran más intézkedésekkel vegyesen jelentek meg.<sup>1149</sup> Világosan utal arra is, hogy műve Moritz Stubenrauch rendszerét követi,<sup>1150</sup> azaz megalapozás tekintetében az osztrék hatás erős. Munkáját olyannak tekinti, melyet „nemcsak magán honpolgárok, hanem ügyvédek, állami, megyei, és községi hivatalnokoknak is eljárásaik alkalmával hasznos kézikönyvül szolgáljon” ugyanakkor műve hiányosságai mellett is meg van győződve annak hűzágpótló jellegéről.<sup>1151</sup> Továbbá a céltételezés körében szerepelt az is, hogy ne kelljen megszerezni nagy költségen az olvasóknak törvény- és rendeletgyűjteményeket.<sup>1152</sup>

<sup>1142</sup> MIE I. 990., a MÉL tévesen állítja, hogy bíró lett volna.

<sup>1143</sup> MIE I. 990., MÉL I. 242.

<sup>1144</sup> MÉL I. 242.

<sup>1145</sup> Boncz Ferenc: *A magyar közigazgatási törvénytudomány kézikönyve. A törvényhozás legújabb állása szerint* I-III. Budapest, 1876<sup>1</sup>. V, 290; 388; 288, (2) (3) (7) Athenaeum.

<sup>1146</sup> Boncz 1876 I. V.

<sup>1147</sup> Fésüs 1880 IV.

<sup>1148</sup> Fésüs 1880 8. 3. lábjegyzet.

<sup>1149</sup> Boncz 1876 I. III.

<sup>1150</sup> Boncz 1876 I. IV.

<sup>1151</sup> Boncz 1876 I. IV-V.

<sup>1152</sup> Boncz 1876 I. IV.



Boncz három kötetes művének zárszavából kiderül, hogy az 1875-ben már megjelenés előtt volt, de számos új közigazgatási törvény megjelenése miatt azt át kellett dolgozni, hogy valóban a törvényhozás legújabb állása szerint láthasson napvilágot. (A közjegyzői kamarák számáról szóló 1875. október 25-i igazságügyminiszteri rendeletet és az 1875. október 27-i minisztertanácsi elhatározást említi az özvegyek és árvák végellátásáról). E nagyobb mérvű jogszabályi változás által a „kész és kinyomott mű nagy részbeni átdolgozása vált szükségessé”.<sup>1153</sup> A munka érénye részletes tárgymutatója, mely a 966 oldalas műre vonatkozóan 7 oldalon keresztül mintegy 1400 tárgyszót sorol fel. Megjegyzendő, hogy Boncz műve nem élt meg több kiadást.

Szamel Lajos rövid értékelésében helyesen mutat rá, hogy Boncz művének érdeme a teljes hatályos joganyag kiterjedt és bonyolult feladatként jelentkező feldolgozása volt, mivel az osztrák jog szabályait is kellett ismernie a szerzőnek.<sup>1154</sup> Azonban szerinte a mű elméletet nem tartalmaz, jogintézményeket nem kreál, sőt, nem is keres, tudományos eredményeket nem közöl.<sup>1155</sup> Tudományhoz, mi több, külföldi tudományhoz való kapcsolódása annyi, teszem mindehhez hozzá én, hogy műve valóban többé-kevésbé Stubenrauch rendszerén épül fel, annak erős tudományos igényessége nélkül (mely Récsit is jellemezte).

Fésüssel ellentétben a közigazgatási jog jogrendszerbeli helyéről, felosztásáról nem szól, viszont megadja általános és különös fogalmát, de nem közigazgatási jog néven, hanem Stubenrauchhoz és Récsihez hasonlóan közigazgatási törvénytudomány formában megnevezve azt. Ez a következőképpen hangzik: „A magyar közigazgatási törvénytudomány alatt általában azon törvények, szabványok, és szokások összegének ismeretét értjük, amelyek hazánkban az állam kül- és belviszonyait illetőleg az államigazgatás céljából vagy a már fennálló ily törvények végrehajtása végett hozattak vagy keletkeztek. És ez értelemben magában foglalja az mindazon rendszabályokat és törvény erejével bíró szokásokat, melyek az államigazgatás különféle ágazataira vonatkoznak, mint: az igazságszolgáltatás, a pénz-, hadügy és a szorosabb értelemben vett közigazgatás. Jelen mű tárgya csak a szorosabb értelemben vett közigazgatás vagy benső közrendészet levén –az ez értelemben vett közigazgatási törvénytudomány alatt azon törvények, szabványok, és szokások összegének ismerete értetik, amelyek az állam belső rendjének fenntartására s az állampolgárok személy- és vagyonbiztonságának megőrzésére, és a közjólét fejlesztésére irányozvák.”<sup>1156</sup>

A közigazgatási jog addigi irodalmát nem veszi számba.

<sup>1153</sup> Boncz 1876 III. 288. oldal utáni 1. számozatlan oldal.

<sup>1154</sup> Szamel L. 1977 42.

<sup>1155</sup> Szamel L. 1977 43.

<sup>1156</sup> Boncz 1876 I. 1.

Megjegyzendő, hogy a közigazgatási jog kútfőit illetően Boncz műve sokkal mélyebb, mint Fésüsé.<sup>1157</sup> Nem alkalmazza ugyan következetesen az időbeli tagolást, hanem a jogforrások szerint elemez, de érdekes, hogy az 1848 előtti törvények körében jelzi, hogy közigazgatási intézkedések ezekben csak elszórtan találhatóak.<sup>1158</sup> A *provizórium* korszakának jogszabályairól Fésüsönél vonakodóbban jelenti ki, hogy nem alkotmányos úton keletkeztek, és az alkotmány visszaállítása után érvényüket teljesen elveszítették, de gyakorlatilag a jelen (1876) közigazgatási törvények magvát ezek képezik.<sup>1159</sup> A köztörvényhatóságok azon jogát, mely szerint a helyi viszonyoknak a legjobban megfelelő szabályokat hozzanak a megyei, városi, kerületi közgyűléseken, világosan vezeti le Werbőczyből (Hk. III. rész 2. cím).<sup>1160</sup> Fésüssel ellentétben jogforrásként sorolja fel a szokást, mivel: „Törvényeinkben nincs – s tekintve a különböző vidékek egymástól eltérő viszonyait – nem is lehet minden tüzetesen kifejezve. [...] A szokásnak nálunk elannyira nagy súly tulajdonítatik, hogy arra nemcsak számos törvényeink hivatkoznak, hanem ilyek megtartását királyaink a koronázási hitlevélben is ígérik.”<sup>1161</sup> Arra nem tér ki, hogy a közigazgatási jogban mi a szerepe a szokásnak.<sup>1162</sup>

Boncz Fésüshöz képest csak rövidebben, de hasonló tartalommal említi az Államtanács kérdését, de a későbbi fejlemények nélkül.<sup>1163</sup>

Boncz művében külföldi szerzőkre utalás nincsen (túl azon, hogy Stubenrauch mintájára készült). Idegen közigazgatásokhoz köthető kifejezéseket is csupán néhányat találhatunk. A más székhely megnevezésre a német *Vorort* (külváros, peremváros) kifejezést alkalmazza.<sup>1164</sup> Hasonló a Boncz által régies formában leebbezésnek nevezett *Degradirung*, mely lejebbités alakban adható vissza, értelme pedig mai szóval lefokozás.<sup>1165</sup> A köztisztviselői özvegyi javadalmazásról való (a nő által kiállított) lemondási okmány (*Weiber-Verzichts-surkunde*) szintén az osztrák jogból került a hazai jogba.<sup>1166</sup>

<sup>1157</sup> A közigazgatási jog jogforrásaira ld.: Boncz 1876 I. 2-12., illetve Fésüs 1880 7-8.

<sup>1158</sup> Boncz 1876 I. 3.

<sup>1159</sup> Boncz 1876. I. 5., némileg más elemek kiemelesével e tárgyban Bonczot illetően hasonló megállapításra jut: Szamel 1977 38. 3. lábjegyzet.

<sup>1160</sup> Boncz 1876 I. 8.

<sup>1161</sup> Boncz 1876 I. 11.

<sup>1162</sup> A szokás által törvényre emelt Hármaskönyv (mely törvénybe iktatva csak Erdélyben volt) a gyámság vagy gondnokság alóli mentességet közhivatalt viselő személyek esetében akként fogalmazta meg, hogy aki közhivatalt visel, azt akarata ellenére gyámság vagy gondnokság viselésére nem kötelezhetik (Hk. I. rész 122. cím). Ez gyakorlatilag közigazgatási szabály, mely 1876-ban hatályban volt. Ld.: Boncz 1876 243.

<sup>1163</sup> Boncz 1876 I. 21.

<sup>1164</sup> Boncz 1876 I. 146.

<sup>1165</sup> Ld. a régebbi szakirodalomban: Récsi 1854-1855 I. 305., Boncznál: Boncz I. 249.

<sup>1166</sup> Boncz 1876 I. 258.

A második kötet idegen kifejezései a hajózáshoz kapcsolódnak. A kereskedőkajók jegyzéke (*Muster-Rollen*) szintén az osztrák- német jogi gondolkodásból került be hozzánk. Boncz Récsivel azonosan sorol fel számos olasz kifejezést (*cabotaggio piccolo e grande*)<sup>1167</sup> ugyanez igaz a tengeri egészségügy járványokkal kapcsolatos olasz kifejezéseire (*di patente libera, di patente non libera, di patente netta, di patente brutta* stb.).<sup>1168</sup>

Mindezen felül a súly-és mértékügyi igazgatás körében a vámsúly (*Zollgewicht*) ismét csak a kifejezés osztrák eredete mellett bizonyít.<sup>1169</sup>

Ugyan maga Boncz nem élt a tudomány kínálta lehetőségekkel, néhány alkalommal azonban nem tudott mentes maradni attól, hogy külföldi hatások közvetítője ne legyen.

#### IV.6.3. Biasini Domokos

Biasini Domokos, aki a Kibédi előnevet viselte, olasz család erdélyi sarja volt (hasonlóan Conchához).<sup>1170</sup> Biasini Domokos középiskolai tanulmányait Bécsben, Breslauban és Lipcsében végezte, négy évet töltött külföldön. Récsihez hasonlóan csodagyermek volt, mert 16 évesen, 1872-ben már a Kolozsvári Egyetem hallgatója volt, de államtudományi doktorátust csak 1878-ban szerzett.<sup>1171</sup> Azonban már 1876-ban Kolozsvár tiszteletbeli aljegyzője lett, ahol Szinnyei szerint elsajátította a közigazgatásra vonatkozó gyakorlati ismereteket. 1881-ben, 25 évesen Kolozsvár tiszteletbeli főjegyzője, és Oláhfalú város országgyűlési képviselője lett.<sup>1172</sup>

Biasini Domokos csupán egyetlen közigazgatási munkát írt *Magyarország közigazgatási joga. Kézikönyv, jogtanhallgatók, vizsgálati és szigorlati jelöltek, közigazgatási tisztviselők stb. használatára. A fennálló törvényekből és rendeletekből összeszerkesztette* --- címmel,<sup>1173</sup> mely Kolozsvárt jelent meg 1881-ben, Grünwald művével közel egyidőben, Fésüs és Boncz kötetétől időben nem távol. A három említett műhöz hasonlóan ez is a jogismereti, jogleíró jellegű munkák közé tartozik. A korábbi szerzőkkel ellentétben, bár Bonczhoz hasonlóan nem volt tudós ember (egyetemi, jogakadémiai oktató, vagy gyakorlott jogi író),

<sup>1167</sup> Récsi 1854-1855 IV. 162.; Boncz 1876 II. 64.

<sup>1168</sup> Récsi 1854-1855 III. 94.; Boncz 1876 II. 113-114.

<sup>1169</sup> Boncz 1876 II. 298.

<sup>1170</sup> Családi adataira: A.A.: (Id.) Biasini Domokos halála. *Erdélyi Híradó* XLVII. évf. (1895) 2. sz. 31.

<sup>1171</sup> MIE II. 750., Halász Sándor (ed.): Biasini Domokos. In: *Magyar Országgyűlési Almanach 1887-1892* (ed.: Halász Sándor). Budapest, 1887. 22. Főrendiház.

<sup>1172</sup> MIE II. 750., Halász 1887b 22.

<sup>1173</sup> Kibédi Biasini Domokos: *Magyarország közigazgatási joga. Kézikönyv, jogtanhallgatók, vizsgálati és szigorlati jelöltek, közigazgatási tisztviselők stb. használatára. A fennálló törvényekből és rendeletekből összeszerkesztette* ---. Kolozsvár, 1881. (2), 916. Stein János.

vele ellentétben Szamel nem emlékezik meg róla, és tárgyánál fogva Szaniszló sem. Tudomásom szerint a közigazgatási jogi irodalomban egyedül Tamás András említi Biasini művét.<sup>1174</sup> Meglehetősen ritka kötetéről van szó, érdekessége, hogy a szerző 25 évesen írta, vagy ahogy a címben fogalmaz, állította össze. Ebből eredően Fésüs és Boncz kötetéhez hasonló a mű felépítése (Grünwaldé abban különbözik e háromtól, hogy rövid bevezető után a jogszabályok szövegét közölte, vagyis jobban emlékeztet jogszabálygyűjteményre, mint tankönyvre, noha vizsgafelkészüléshez használták).

Előszavában megjegyzi, hogy e munka első tudományos kísérlete, mely megírását, illetve összeállítását illető nehézségekkel tisztában volt. Ugyanakkor az e tárggyal foglalkozó eddig megjelent művek hiányának a túlságos rövidséget említette (itt a Grünwald által is kárhoztatott kompendiumok íróira utalhat, bár az is igaz, hogy Boncz műve 50 oldallal volt hosszabb az övéénél), szerkezetüket szövevényesnek, stílusukat nehézkesnek tartja a kezdők számára (ez igaz meglátás). És e művek hibájául rótt fel, hogy már hatályon kívül helyezett jogszabályok is foglaltatnak bennük (erre Grünwald is utalt). Mindezekre tekintettel Biasini súlyt fektetett a beosztás rendszerére.<sup>1175</sup> Műve hiányairól maga meg van győződve, de örül, ha a magyar közigazgatási jog tanulását némileg megkönnyítenie sikerült.<sup>1176</sup> A mű végén egy mintegy hatszáz tárgyszóból álló tárgymutató található.<sup>1177</sup>

Műve sajátossága, hogy a közigazgatási jog fogalmát lépésről-lépésre fejti ki (állam fogalma, jog fogalma, köz-és magánjog fogalma, külső és belső köz vagy államjog, ennek része az alkotmányjog és a közigazgatási jog). Ennek keretén belül a közigazgatási jogot így határozza meg: „...[T]árgyalja az állami kormány hatalom gyakorlására (!) hivatott hatóságok szervezetét, meghatározván működésük szabályait.”<sup>1178</sup> Természetesen a közigazgatási jog ennél már ekkor is jóval többet jelentett. Külön pontban ígéri a magyar közigazgatási jog fogalmát, de itt nem tesz egyebet, minthogy leírja a három hatalmi ágat.<sup>1179</sup> Módszere Stubenrauchra és Récsire emlékeztet, bár kísérlete csak részben sikeres. A hatalmi ágak körében Werbőczy révén utal arra, hogy a bírói hatalom feletti legfőbb felügyeleti jog a megkoronázás ténye által van az uralkodóra ruházva (Hk. II. rész 3. cím 2. §).<sup>1180</sup> Az általunk vizsgálándónak tartott közigazgatási jog helyével, szerepével, más jogágakra vonatkozó

<sup>1174</sup> Tamás 2010 63. 91. lábjegyzet.

<sup>1175</sup> Biasini 1881 1.

<sup>1176</sup> Biasini 1881 1-2.

<sup>1177</sup> Biasini 1881 898-907.

<sup>1178</sup> Biasini 1881 2.

<sup>1179</sup> Biasini 1881 2-5.

<sup>1180</sup> Biasini 1881 3.

kapcsolatával ő sem foglalkozik (az eddig vizsgált szerzők közül részben Récsi és Fésüs foglalkozott e kérdéssel).

A közigazgatási jog forrásainak (kútfőinek) tárgyalása során ő is a források szerinti felosztást választja. Említi, hogy a közigazgatási törvények hazánkban törvénykönyvvé összegyűjtve nincsenek, sőt ilyenek a szerkesztése meg sem kíséreltetett. A közigazgatási kódex problémájának említése még Récsire megy vissza.<sup>1181</sup> Werbőczy és a *Corpus Iuris* jelentőségét ő sem feleli el méltatni.<sup>1182</sup> Bonczal ellentétben világosan kimondja, hogy: „Nevezetes anyagot szolgáltat a közigazgatási jognak hazánkban még a ’szokás’” bár nem mondja meg, hogy ez pontosan miben állt. Zsoldosra gondolva esetleg utalni lehetett volna a szolgabíró olyan feladataira, melyek szokás által lettek törvénné. Utalni kell arra is, hogy Boncz közigazgatási jog definíciójában is szólt a szokásról. Másokkal ellentétben a közigazgatási jog forrásaiként említi a királyi Curia döntvényeit.<sup>1183</sup>

Elődeihez hasonlóan (kivéve Grünwaldot) ő is szól a magyar közigazgatási jog irodalmáról, ahol Récsi, Fésüs, és Boncz műveit említi a tárgy teljességével foglalkozó művekként, míg az egyes részkérdéseket boncolgató művek között Grünwald törvényhatósági közigazgatással foglalkozó művét említi. Harmadrészt felsorolja a kisebb művek szerzőit, ezek részben azonosak a Fésüs-nél leírtakkal (bár itt csak a neveket sorolja fel Fésüssel ellentétben): Bónis István, Concha Győző, Dárdai Sándor, Havas Sándor, Gruber Lajos, Kassai Adolf, Korbuly Imre említették meg.

Elődeihez hasonlóan röviden ő is szól az Államtanácsról, de Fésüssel ellentétben nem említi a korban kialakult újabb fejleményeket.<sup>1184</sup> Műve sok helyütt egyszerűen nem több mint Grünwaldéhoz hasonlóan tárgykörök szerint rendezett jogszabálygyűjtemény (Fésüs-nél, de még Boncznál is ennél magasabb szintű a feldolgozás, művek idézése stb.).

A kötetben külföldi közigazgatás-tudósra hivatkozás nincs. Csupán néhány idegen *idiómával* találkozhatunk. Az egészségre káros vagy veszélyes festékek cukorból vagy keményítőből készült „jelezhvények” (*Devisen*) és „alakcsák” (*Figuren*) nem hozhatók forgalomba.<sup>1185</sup> A katonai kifejezések körében is használ a kötet néhány német szakzsargont ilyen a Kezelő Bizottság (*Verwaltungs-Commission*); a Katonai és Honvédintézet (*Heeres - oder Landwehr – Anstalt*); valamint a cs. k. Katonai Intendatura (*k. u. k. Militär –*

<sup>1181</sup> Récsi 1854-1855 I. 5. 1. lábjegyzet. Ld.: Biasini 1881 5-6.

<sup>1182</sup> Biasini 1881 6.

<sup>1183</sup> Biasini 1881 11.

<sup>1184</sup> Biasini 1881 15.

<sup>1185</sup> Biasini 1881 176.

*Intendanz*).<sup>1186</sup> A diplomáciai nyelv körében (franciául) kerül elő a ma ügyvivőnek, a korban ügyviselőnek nevezett *chargé d'affaires*.<sup>1187</sup> Bonchoz hasonlóan itt is előkerül a „leebbezés” a *Degradirung*.<sup>1188</sup>

Sajnos Biasini munkája a kevésbé tudományos művek közé tartozik, így a külföldi hatások szempontjából csak kisebb fokban tudtuk hasznosítani.

#### IV.6.4. Keleti Ferenc

Keleti (Oestreicher) Ferenc polgári családban született.<sup>1189</sup> 1881-ig az Oestreicher családnevet viselte.<sup>1190</sup> Keleti Ferenc tíz esztendő koráig csaknem kizárólag németül beszélt, a gimnázium egyik felsőbb évfolyamát Bécsben járta ki (Biasinihez hasonlóan). A Pesti Egyetemen volt joghallgató ismeretlen időpontban. 1873 és 1877 között ügyvédkedett. Halála időpontját a biográfiai szakirodalom nem ismeri, 1890-ben még tett közzé jogi tárgyú szakcikkeket.<sup>1191</sup>

Keleti sem volt a szó szoros értelmében vetten közigazgatás-tudós. Amiért figyelnünk kell rá, az egyetlen nagyobb munkája, amely közigazgatási tárgyú, és 1883-ban jelent meg *Az államszolgálat jogi természete és a rendszeres államszolgálati pragmatika elvei különös tekintettel hazánk viszonyaira és a nevezetesebb európai államok e tárgyra vonatkozó intézkedései* című 458 oldalas monográfiája,<sup>1192</sup> melynek 1886-os második kiadását használtuk, és amelyért az MTA Sztrokay jutalmát, 100 aranyat kapott a szerző, aki a mű megjelenésekor mindössze 27 esztendő volt.<sup>1193</sup>

Keleti közszolgálati jogi monográfiája az államszolgálat jogi természetét és az államszolgálati *pragmatika/pragmatikák* (*Staatsdienstpragmatiken; Staatsdienstgesetze; Dienercredite*) azaz az államszolgálati szabályzatok, vagyis a köztisztviselő hivatali jogaira és kötelezettségeire, az államszolgálati jogviszony keletkezésére és megszűnésére, az előléptetésre, az elbocsátásra, és a nyugdíjazásra vonatkozó szabályok összessége, mai szóval

<sup>1186</sup> Biasini 1881 196.

<sup>1187</sup> Biasini 1881 272.

<sup>1188</sup> Biasini 1881 863.

<sup>1189</sup> MIE V. 1350., illetve szerepel az MZSL 460.-ban.

<sup>1190</sup> MIE V. 1350. hozza a helyes névalakot, a MÉL I. 890. tévesen Oesterreicherként adja meg a születési családnevet, az MZSL nem említi.

<sup>1191</sup> MIE V. 1350.

<sup>1192</sup> Keleti Ferenc: *Az államszolgálat jogi természete és a rendszeres államszolgálati pragmatika elvei különös tekintettel hazánk viszonyaira és a nevezetesebb európai államok e tárgyra vonatkozó intézkedései*. Budapest, 1886.<sup>2</sup> 448. Singer és Wolfner.

<sup>1193</sup> MIE V. 1350. a pontos adatokkal, az MZSL 460. csak a 100 arany pályadíjat említi.

gyakorlatilag a jogállási (közszolgálati) törvény.<sup>1194</sup> Keleti könyve egy korai (külföldi közigazgatásokra is utalást tartalmazó) közigazgatási jogi monográfia, mely elsősorban gyakorlati jellegű, (ebben hasonlít Zsoldos művéhez); némi elméleti alátámasztással. A kötet impozáns, bár bibliográfiailag gyakran hiányos (megjelenési hely és idő nélküli, a szerzők esetében gyakran csak a családnevet közli) műveket bemutató irodalomjegyzéke sokat ígér. A valóság annyiban kijózanító, hogy a számos helyen mű rapszódikusan lábjegyzetelt, illetve a források a külföldi közszolgálatot bemutató részeknél<sup>1195</sup> az egyes államok sorrendjében a fejezetek elején jelenítik meg a forrásműveket, melyek hivatkozására nem kerül sor. Mindazonáltal meg kell jegyezni, hogy maga a mű gyakorlatias és láthatóan eredeti forrásokon alapuló, mindez feltételezi az angol, francia, német, és olasz nyelv magas szintű ismeretét. Ennek bizonyítéka, hogy mind a négy idegen nyelven számos szakkifejezést közöl eredetiben is, ez tulajdonképpen közel teljes körű, tehát az ismertetéstől eltekintünk. Érdekesség, hogy a lábjegyzeteket fejezetenként számozza újra.

Maga a szerző is megjegyzi erősen a tárgyra koncentráló, a közszolgálat és a közszolgálati *pragmatika* fontosságát kiemelő előszavában, hogy a mű hiányait az illető forrásokra való utalással iparkodott pótolni<sup>1196</sup> (feltehető, hogy ez a szakirodalomjegyzékben való feltüntetést jelenti).

E munkánkat meg nem könnyítő helyzetben arra törekszünk, hogy utaljunk valamennyi tudományos, és kifejezetten közigazgatási jogi munkára. A magyar közigazgatási jog tudományában olyan fontos kontinuitás-diszkontinuitás vita eldöntésének segítéséhez megnézzük, hogy Keleti mely hazai elődök munkáira utal (könyvének magyar viszonyokkal foglalkozó része is van). Említi Boncz 1876-os kézikönyvét, Concha 1877-es közigazgatási bíráskodással foglalkozó munkáját, Fésüs 1876-os kézikönyvét, Kautz 1862-es *Politikáját*, Kautz Gusztáv 1871-es Stein fordítását, Récsi kézikönyvének első kötetét 1854-ből, és Zsoldos *Szolgabírói hivatal* című munkáját 1842-ből.<sup>1197</sup> Azt lehet mondani, hogy Karvasy, Grünwald, és Biasini kivételével a jog művelői közül alig hagy ki valakit, bár a közigazgatástani szerzők hiánya feltűnőbb.

Keleti műve általános részében Stein *Handbuchjának* Kautz Gusztáv általi magyar fordítása alapján adja meg az államhivatal fogalmát,<sup>1198</sup> illetve többször hivatkozik Mohl

---

<sup>1194</sup> Keleti 1886 217.

<sup>1195</sup> Keleti 1886 231-436.

<sup>1196</sup> Keleti 1886 X.

<sup>1197</sup> E forrásokra ld.: Keleti 1886 437-444.

<sup>1198</sup> Keleti 1886 8.

művének Löw Tóbiás általi magyar fordítására is.<sup>1199</sup> Egyebekben gyakran utal a német jogi lexikonirodalom különféle darabjaira. Egyhelyütt az államtanács vonatkozásában utal Bluntschli 1868-ban Münchenben megjelent *Allgemeines Staatsrecht* című munkájára, mely szerint az államtanács napjainkban (1860-as évek) nélkülözhetőknek van nyilvánítva. Fő feladatának a törvényjavaslatok feletti tanácskozást tartotta, és utalt Napóleon azon *bonmotjára*, mely szerint az Államtanács (Napóleon) gondolatainak megtanácskozója (*sa pensée en délibération*), a miniszterek pedig (Napóleon) gondolatainak végrehajtói (*sa pensée en exécution*).<sup>1200</sup>

Ha a külföldi közigazgatásokról írott részeket tekintjük, akkor az első vizsgált állam Anglia.<sup>1201</sup> Minden államnál az alábbi tematikát alkalmazza a szerző: államszolgálati viszonyra vonatkozó intézkedések, fizetés (!) és előléptetés, fegyelemi vétségek és hivatali büntettek, az államszolgálati viszony megszűnése, összeférhetetlenség. Mindenképpen az angol közigazgatási jog áll többnyire a legtávolabb a legtöbb kontinentális jogász szerzőtől. Ez Keletinél is érzékelhető, aki olyan kötelező nagy nevek mellett, mint Blackstone, több angol közjogi munkát és jogszabálygyűjteményt is felhasznál. Kifejezetten angol nyelvű közigazgatási munkát csupán kettőt említ, de az angolok közigazgatástól való idegenkedését figyelembevéve egyáltalában nem probléma. Az egyik munka William Charles Bryant 1876-ban megjelent *The Civil Service of the Crown. Its rise and its conditions* című munkája, mely elsőrangú közszolgálati jogi forrásnak tűnik, bár maga a szerző gyakorlatilag elfeledettnek tekinthető. A másik könyv Homersham Cox 1863-ban megjelent *The Institutions of the English Government* című műve. Ezen felül említi Gneist angol tárgyú munkái közül az 1867-ben és az 1869-ben megjelent angol tárgyú, de német nyelven megjelent munkáit, valamint a jogállamról szóló, magyarul is megjelent fő művét.<sup>1202</sup> Azaz a mintegy fél tucat angol közjogi munka és folyóirat mellett (melyből a többség alkotmányjogi), közel ugyanennyi német nyelvű, de angol tárgyú alkotmány-és közigazgatási jogi munkát idéz,<sup>1203</sup> amely a közvetítéses átvétel szép példája.

Az angol fejezetben egyetlen alkalommal említi forrást, mégpedig May egy németre fordított munkáját: *May's Verfassungsgeschichte England* címmel. Az angol alkotmány történetét elemző munka (eredetiben fel nem tüntetett) részletének Keleti általi fordítása az alábbi: „A korona kinevezési joga, -így mond May- mindenkor azon párt érdekeinek

<sup>1199</sup> Keleti 1886 31. 2. lábjegyzet; 45. 13. lábjegyzet.

<sup>1200</sup> Keleti 1886 17. 15. lábjegyzet.

<sup>1201</sup> Keleti 1886 231-265.

<sup>1202</sup> Gneist 1867; Gneist 1869; Gneist 1872.

<sup>1203</sup> Az angol és angol tárgyú források felsorolására ld.: Keleti 1886 231. 1. lábjegyzet.



előmozdítására és hatalmának erősítésére szokott használni, amelynek történetesen épp akkor a kezében van.”<sup>1204</sup>

A francia fejezetben<sup>1205</sup> nagyobb számú közigazgatási jogi munkát sorol fel a szerző, bár nem dönthető el a fejezet szövege alapján, hogy ezeket mennyire mélyen építette be a munkájába. Az említett szerzők között vannak nevesebbek, ilyen Vivien, akinek *Études administratives*-jét említi (feltehetően az 1859-es kiadásról lehet szó), valamint Ducrocq *Cours de droit administratif*-ének egy 1877-es kiadását is számba veszi. (Mindkét munkát említettük magunk is korábban). Sokszor hivatkozzák a korszakban a franciák Laferrière-t, akinek *Cours de droit public et administratif*-jéről tesz említést Keleti. Nevezetesen tekinthető még Batbie és Vicatrin 1876-os *Lois administratifs françaises* című jogszabálygyűjteménye. Ezeken felül több kisebb szerző munkájával is találkozhatunk: ilyen Bechard *Administration de la France*; Bathie *Traité théorique et pratique de droit public et administratif*; Dufour *Traité de droit administratif*; Trolley *La hiérarchie administratif* című kötetei említhetőek. Érdekesség egy német nyelvű, de francia tárgyú munka Steintől és szerzőtársától. Stein és Warkönig *Französische Staats- und Rechtsgeschichte* amely a francia állam és jog történetét mutatja be, inkább csak a neves szerző okán kerül itt megemlítésre, azzal, hogy kevésbé ismert munkáról van szó.<sup>1206</sup> Munkájában a francia fejezetben Keleti egyetlen jogtudósra sem utal vagy hivatkozik. Érdekesség azonban, hogy a korszakban szerinte a francia közszolgálati jog főleg az alábbi országokban hatott: Belgium, Bulgária, Olaszország, Románia, Szerbia.<sup>1207</sup>

Az olasz fejezetben<sup>1208</sup> említettek közül a legnevesebb szerző kétségtelenül Gian Domenico Romagnosi az 1814-es *Principi fondamentali di diritto amministrativo* című munkájával. A kisebb szerzők közül említendő Boccardo Torinóban 1863-ban megjelent *Manuale di diritto amministrativo* című munkája, valamint Garelli Torinóban 1860-ban megjelent *Lezioni di diritto amministrativo*, továbbá Martinelli Firenzében 1863-ban napvilágot látott *Ordini della pubblica amministrazione* című műve, illetőleg Rocco 1863-ban Torinóban kiadott *Corso di diritto amministrativo* elnevezésű kötete, végezetül Saverio Scolari 1866-ban Pisában megjelent *Del diritto amministrativo* című könyve.

Ebben a fejezetben Keleti egy elméleti vitáról számol be. Ez a körül forgott, hogy a bírói eljárás megengedhető-e állami hivatalnokok ellen? A megengedhetőséget tagadó párt feje Rossi volt, aki azzal érvelt, hogy mivel a közérdek is megelőzi a magánérdeket,

<sup>1204</sup> Keleti 1886 239-240.

<sup>1205</sup> Keleti 1886 266-305.

<sup>1206</sup> A francia és francia tárgyú források felsorolására ld.: Keleti 1886 266. 1. lábjegyzet.

<sup>1207</sup> Keleti 1886 304.

<sup>1208</sup> Keleti 1886 306-323.

lehetséges, hogy az államhivatalnokok tekintélye az alaptalan panaszok által meginoghat. A hivatalnokok egymás közötti hierarchiáját is megbolygatná, ha az alsóbb hivatalnokokkal szemben a felsőbb hivatalnokok helyett adott esetben bírák járnának el. A megengedhetőséget pártoló csoportosulás vezetője Scolari volt, aki Anglia és Belgium példájára hivatkozott, mondván, hogy a közigazgatás éppen akkor részesül nagyobb tiszteletben, ha a funkcionárius ellen is szabad a panasz, és így teljesen a törvény alá van rendelve. Scolari *Del diritto amministrativo* című kötetében a fegyelmi hatalom gyakorlásával foglalkozó fejezetet az alábbi szavakkal zárja (Keleti fordításában, az eredeti nyelvű szöveg feltüntetése nélkül): „Ha az államhivatalnok feljebbvalójában nem csak mesterét és bíróját, hanem atyját is felismeri, ha általa magát hasonló mértékben megvédve mint ellenőrizve érzi, hivatalában nemcsak buzgalmat, hanem szeretetet is fog hozni és a kormány ereje és egysége abban a mértékben fog növekedni, amely mértékben összes hivatalnokaiban a szolidaritás nemes és élénk érzelme ébresztetik.”<sup>1209</sup>

Németország vonatkozásában<sup>1210</sup> a feldolgozás még inkább jogszabályok alapján történik, mint az egyéb fejezetekben, így a tudományos irodalom még inkább háttérbe kerül, és az irodalomjegyzékben Keleti számos olyan német nyelvű művet felsorol, melyet idézve a kötetben nem látunk. A továbbiakban csak azokat a részeket vizsgáljuk, ahol a jogszabályszövegek elemzésén túl utal valamely figyelembe vehető tudományos eredményre a szerző.

A Németországról szóló általános részben a Birodalmi Köztisztviselői Törvény két magyarázatára utal csupán, az egyéb irodalom alkotmányjogi és általános jogi (noha ekkor volt már számos közigazgatási jogi és közszerzési jogi tankönyv, bár ezekhez nem lehetett Magyarországon túl egyszerű a hozzájutás). Az első munka Grandke Berlinben 1874-ben napvilágot látott *Das Reichsbeamtengesetz vom 31-ten März 1873*, a másik könyv Kanngiesser 1874-ben Berlinben megjelentetett *Das Recht der deutschen Rechtsbeamten* című munkája.<sup>1211</sup> A kötetben hosszabban utal Kanngiesser azon nézeteire, hogy az 1873-as Birodalmi Közszerzési Törvény mennyiben oldotta meg feladatát. Itt főleg a kormányzati/közigazgatási akarat és a (járás) hivatalnokok szabadsága és önállósága közötti *diszkrepanciára* utal.<sup>1212</sup> A porosz források között találhatjuk közigazgatási jogtudós munkáját is: Gneist Berlinben, 1870-ben megjelent porosz Járás) Rendeletéről szóló *Die*

<sup>1209</sup> Keleti 1886 315.

<sup>1210</sup> Németországot (a Német Birodalmat) tárgyalja általában (kifejtve az Elzász-Lotharingiára vonatkozó eltérő intézkedéseket): Keleti 1886 324-349.; továbbá Bajorországot: Keleti 1886 350-356.; Szászországot: Keleti 1886 357-360.; Poroszországot: Keleti 1886 361-412. Ausztriát is vizsgálja: Keleti 1886 413- 436.

<sup>1211</sup> Keleti 1886 324. 1. lábjegyzet.

<sup>1212</sup> Keleti 1886 326-327.

*preussische Kreisordnung in ihrer Bedeutung für den innern Ausbau des deutschen Verfassungstaates* című kötetet.<sup>1213</sup>

Ausztria vonatkozásában inkább csak megmosolyogtató, hogy csupán az 1838-ban Bécsben megjelent Manner *Handbuch für k. k. österreichische Staatsbeamte Postbedienste* című kötetet tudta említeni, ezen számos törvény, és osztrák közzolgálati szaklap idézése sem módosít.

Keleti ugyan tiszteletreméltó és gyakorlatias, négy nyelvből építkező monográfiát alkotott, azonban némi odafigyeléssel, gondosabb forráskezeléssel értéke emelhető lett volna. Elfogadjuk vele kapcsolatban az őt röviden említő Szamel azon nézetét, hogy Keleti munkája az egyik legelső jogdogmatikai mű, könyve felépítettségét is jónak tartjuk. Egyet értünk azzal is, hogy vannak alapos argumentumai,<sup>1214</sup> de nem minden ízében alapos maga a kötet a fentebb mondottak, tehát a tudományos irodalom kissé pongyola tanulmányozása miatt.

#### IV.6.5. Lechner Ágoston

Lechner Ágost (Ágoston) polgári családban látta meg a napvilágot. Jogi tanulmányait a Pesti Egyetemen és Bécsben 1852 és 1856 között végezhette.<sup>1215</sup> A Pozsonyi Jogakadémián tanított, volt megbízott igazgató is, majd a Pesti Egyetemen adott elő közigazgatási és pénzügyi jogot.<sup>1216</sup> 1873 és 1874 között az egyetem dékánja, majd 1885-1886-ban a Budapesti Tudományegyetem rektora. (Tudomásunk szerint más közigazgatási jogász sem a jogelőd, sem a jogutód egyetemen nem lett rektor.)<sup>1217</sup> Halála után a temetési beszédet felette Concha Győző mondta.

Tudományos jelentőségét jelzi, hogy tanszéki utóda, Kmety Károly több művét is neki ajánlotta, például hét kiadást megért tankönyvét is. Utóbbiban „a magyar közigazgatási jog nagytudományú professzorának” nevezi.<sup>1218</sup> Sajátságos (bár ennek oka könyomatos kiadványokban kifejtett jegyzetei lehet) hogy Szamel Lajos megfélekedzik róla.<sup>1219</sup>

Lechner néhány kisebb cikket kívül (melyből egy önkormányzati tárgyú volt) csupán jegyzeteket hagyott az utókorra.<sup>1220</sup> A professzor különválasztotta a közigazgatási jog

<sup>1213</sup> Keleti 1886 361. 1. lábjegyzet.

<sup>1214</sup> Szamel L. 1977 135-136.

<sup>1215</sup> MIE VII. 440., Szaniszló 1977 I. 222.

<sup>1216</sup> MIE VII. 440.

<sup>1217</sup> Dékánására, rektorságára, tagságaira: MIE VII. 440.

<sup>1218</sup> Szaniszló 1977 I. 223., valamint Kmety tankönyvei.

<sup>1219</sup> Szamel L. 1977., illetve Szaniszló 1977 I. 221.

<sup>1220</sup> MIE VII. 440., Szaniszló 1977 I. 223-224. mindkettő néhány hiánnyal.

általános részét és különös részét. Magunk az Országgyűlési Könyvtárban megtaláltunk az általános rész vonatkozásában egy 1885-ös könyomatos jegyzetet, melyet Laczkovics Gyula, Lechner egy tanítványa jegyzett le (1887-1888-ban egy harmadik kiadású pénzügyigazgatási jogi jegyzetet is ő jegyez Lechnertől, ezt 1889-ben is kiadták). Az 1885-ös jegyzetet sem Szinnyei, sem Szaniszló nem ismeri. Szinnyei az általános részt illetően említ 1887-ből egy harmadik kiadású általános részt, melyet a később polgári perjogászként ismert Frank Sala jegyzetelt hallgató korában. Ennek volt egy 1890-es és egy 1893-1894-es kiadása. A különös részi jegyzetnek van az Országgyűlési Könyvtárban egy 1886-os kiadása, melyet sem Szaniszló, sem Szinnyei nem ismer, ez 1888-ban is megjelent (Szinnyei nem hozza a leíró), illetve az 1890-es és 1893-1894-es kiadásban párban volt az általános résszel.<sup>1221</sup> Szaniszló 1887 és 1894 közötti kiadásokról beszél, ezek mellett az ELTE ÁJK akkori Államigazgatási Jogi Tanszék, ma Közigazgatási Jogi Tanszék Tanszéki Könyvtárában a Laczkovics Gyula által leírt kéziratot jegyzetet,<sup>1222</sup> ennek találtuk meg könyomatos változatát. Az 1886-os különös részt ő sem említi. Említ viszont egy utolsó, 1896-os kiadást, amely szintén a tanszéki könyvtárban található.<sup>1223</sup>

Mindezek fényében mi az 1885-ös általános részt,<sup>1224</sup> és az 1886-os különös részt<sup>1225</sup> vizsgáljuk.

Az általános rész a közigazgatási jognak egy általános meghatározását és egy alaki meghatározását adja. Az általános meghatározás az alábbi: „A közigazgatási jog a közjog része és jelenti a közügyek igazgatását, jogi szabályozását.”<sup>1226</sup> A közigazgatási jog alaki meghatározása az alábbi: „A közigazgatási jog azon jogintézmények és jogszabályok összege, amelyhez az államszerveknek az államcélok elérésére kifejtett (vagy kifejtendő) valóságos tevékenységét határozzák meg.”<sup>1227</sup>

Ez a kettős meghatározás mutatja Lechner dogmatikai fogékonyságát, és azt, hogy a közigazgatási jogi irányzat képviselői között ő az első valódi jogdogmatista.

Lechner az első szerző, akinél világosan megjelenik egy általunk kiemelten vizsgált kérdés: a közigazgatási jog belső felosztása (és tanrendszere). Itt a szerző az általános rész és különös rész megkülönböztetése mellett foglal állást. Mivel igen sokféle közigazgatási

<sup>1221</sup> Szinnyei adataira: MIE VII. 440.

<sup>1222</sup> Szaniszló 1977 I. 223.

<sup>1223</sup> Szaniszló 1977 I. 225.

<sup>1224</sup> Lechner Ágoston: *Közigazgatási jogi jegyzetek. A közigazgatási jog általános része. Dr. Lechner Ágoston egyet. ny. r. tanár úr előadásai után közlé Laczkovits Gyula joghallgató.* [Budapest] 1885. 282. (2) [Szerző].

<sup>1225</sup> Lechner Ágoston: *Közigazgatási jogi jegyzetek. Különös rész. Nagyságos Dr. Lechner Ágoston ny.r. tanár úr előadásai után közli Takács Zoltán joghallgató.* [Budapest] 1886. 352. [Szerző].

<sup>1226</sup> Lechner 1885 3.

<sup>1227</sup> Lechner 1885 6-7.

tevékenység létezik Lechner szerint úgy lehet az anyagot részekre osztani, hogy mindennek előtt megkülönböztetünk egy általános részt. Azaz olyan közös tulajdonságokat kell keresni, amelyek valamennyi közigazgatási cselekményben előfordulnak. Azaz itt elsősorban a végrehajtó hatalmat, a szervezeti jogot, a közigazgatási szervek általában vett eljárását, felelősségét, a szervek jogait a polgárok irányában. (Itt vizsgálja a közszolgálati jogot is).

A többi képezi Lechner szerint a különös részt. Itt a felosztás lehetséges Lechner szerint tárgy szerinti felosztás, de azért veti el, mert igen sokféle tárgykör van a közigazgatáson belül. Ezért a közigazgatási tevékenységek vezérelveit nevezi meg rendező erőkként. Rámutat, hogy még így sem keletkezik logikai felosztás, de mégis egymástól elkülöníthető csoportokat kapunk.<sup>1228</sup> Az első az igazságszolgáltatás (igazgatása), melynek vezérelve, hogy a jog fenntartassék (akár kényszerrel is). Ennek két része van, az igazságszolgáltatás (bíráskodás) és a jogszolgáltatási igazgatás. De ezeket mélyebben nem fejti ki, de a kényszerre az ítéletek végrehajtásán keresztül utal. A második a belügyi igazgatás, melynek nem a feltétlen kényszerítés a vezérelve, hanem a segítség, az előmozdítás. A harmadik a gazdasági eszközök és a pénz által jellemezhető pénzügyi igazgatás, amely azzal a vezérelvvel él, hogy a gazdaság a lehető legkevesebb költséggel minél több anyagi eszközt szerezzen anélkül, hogy az állam jövedelmi forrásai kiapadjanak. A negyedik csoport a hadsereg igazgatása, mely ebben a korszakban vezérelvként a katonai fegyelmet, a vak engedelmességet jelentette. Az ötödik csoport a külügyek, itt az állam és polgárainak érdekének védelmezését emeli ki a többi állam érdekeivel szemben.<sup>1229</sup> Lechner jelzi, hogy az egyéb szerzőknél szokásos az alaki és anyagi részre való felosztás. Az alaki részben az általános, az anyagi részben a különös rész kerül feldolgozásra. Az anyagi résznél minisztériumok szerint osztják fel, többnyire ösztönszerűleg jól, mégis zavart idéz elő az anyagra nézve a szerző szerint.

Kimutatja, hogy az anyagi és az alaki rész szerinti felosztást a közigazgatási jogi írók a polgári jogból és a büntetőjogból vették át. (Az erre való utalás nézetem szerint igen fontos, mára erről gyakran megfeledkezünk. Arról is, hogy egyes fogalmak a büntetőjogból, a polgári jogból, vagy mindkettőből jönnek, és tartalmuk gyakran módosul. Csupán e tény miatt a közigazgatási jog nem vádolható az önálló dogmatika hiányával.) Ez a megkülönböztetés a két másik nagy jogágban azonban nem a jog anyagiságának vagy alakiságának megkülönböztetésén alapul, hanem az anyagi és az alaki igazság megkülönböztetése. Ami tehát a polgári jog szerint jogos, azt meghatározza maga a polgári jog, ez az anyagi igazság.

<sup>1228</sup> Lechner 1885 11-12.

<sup>1229</sup> Lechner 1885 13-14.

De ha a kérdés a bíróság elé kerül, akkor bizonyításra kerül sor, amely alakiságok szerint zajlik. Megtörténhet az is, hogy amit a bíró ítéletében igazságnak kimond, az nem azonos az igazsággal, de annak kell elfogadni, mert az ítélet a peres felekre (polgári per) nézve jogot állapít meg. Ezért a kétféle igazságot anyagi igazságnak és alaki igazságnak kezdték el nevezni. Ilyen értelemben jelenti ki Lechner, hogy ezeket a kifejezéseket a közigazgatási jogra alkalmazni nem lehet.<sup>1230</sup>

A következő jelentős pont „A közigazgatási jog módszere, segédtanai és irodalma” címet viseli. Az első két kérdés (metodológia, segédtudományok) teljesen új, és gyakorlatilag sem előtte nem foglalkozott vele senki, de Lechner után sem sokan. Abból indul ki, hogy a közigazgatási jog tételes jogtudomány, azaz módszere ágazati (vagyis dogmatikus!) lesz. Több jogtétel együtt képez egy (jog)intézményt, így vizsgálni kell ezek kapcsolatát. A közigazgatási jog ki van téve a változó életviszonyoknak, azaz szabályai nem lehetnek olyan merevek, mint az alkotmányjogéi vagy a magánjogéi. Emiatt a közigazgatási jogban az intézmények célját is jobban szükséges vizsgálni, mint a többi jogágban. Említi a történeti háttér ismeretének szerepét.

Erre szolgálnak a segédtudományok, a közigazgatási elméletek (!), melyet neveznek közigazgatástannak, vagy kormányzati politikának (a politika itt *Politika* tantárgy értelemben áll). Segédtudomány a közigazgatási idegen (külföldi) jogok (Szaniszló ezt összehasonlító közigazgatási jogtudománynak írja, ez aligha forrásszerű kifejezés)<sup>1231</sup> ezek közül a szomszéd népek jogaira utal általánosságban, mely Magyarország esetében a történeti szükségszerűségeken túl azért is az osztrák közigazgatási jog, mert az nálunk jó ideig érvényben volt. A statisztika és a közgazdaságtan szerepét is említi.

Fontos, hogy maga a dogmatika az egyes szabályokat, az azok közötti összefüggéseket kategórikus módon adja elő, de egészében az intézmény közigazgatáselméleti, összehasonlító közigazgatási és történeti stúdiumok által válik megérthetővé csupán.<sup>1232</sup>

A közigazgatási jog irodalmát szó szerint „igen szegénynek” mondja. A régi írókat mellőzve egyedül Kassicsot emeli ki, aki nem rendszeres munkát hagyott hátra, hanem a Helytartótanács rendeleteinek kivonatait. Nagyon fontos, hogy megemlékezik Récsi Emilről, akit az első olyan közigazgatási jogásznak nevez, aki rendszeres könyvet írt. Boncz, Fésüs, és Biasini munkásságát említi, akik közül Fésüs munkáját tartja a leghasznosabbnak. Grünwald munkáját becsesnek mondja, de ez kézikönyvül nem használható, mivel inkább a

<sup>1230</sup> Lechner 1885 15-16.

<sup>1231</sup> Szaniszló 1977 I. 227.

<sup>1232</sup> Lechner 1885 16-17.

jogszabályok összegyűjtése Stein felosztása szerint. Lechner kiemeli, hogy az elméletnek a közigazgatási jogban nagyobb szerepe van, mint másutt. Itt hívja fel a figyelmet Stein *Verwaltungslehre* című művére, mely hét kötetben és pár egyéb részlet formájában megjelent, de Lechner a „csak” szó használatával utal arra, hogy a mű nem volt befejezett. A *Handbuchot* kétkötetes kivonatként jellemzi, melyet Kautz Gusztáv magyarrá fordított.<sup>1233</sup>

A közigazgatási jog forrásai körében csak arra az érdekességre utalnék, hogy belső és külső jogforrásokat különböztetett meg,<sup>1234</sup> itt csak a ma érdekességszámba menő szokásjogra utalunk, melynél a belső jogforráskénti vizsgálat körében utal a német jogelméleti vitákra,<sup>1235</sup> a külső jogforrások körében szokásjog forrásaként csak Werbőczy *Hármaskönyvét* említi.<sup>1236</sup>

Az általunk több szerző esetében vizsgált Államtanácsot (amely idegen eredetű), ő is említi, de az 1848. évi III. törvény eme rendelkezésének 37 év óta nem volt fogantatja – utal rá. (A Fésüs által vázolt háttérrel nem hozza). Ennek okát ragyogóan megmagyarázza, mint dogmatista elme: „Oka ennek az, hogy egy álladalmi tanács felállítása alkotmányunkkal össze nem egyeztethető, mert a minisztérium [kormány – K.Gy.] és a király közé furakodik, és azon összefüggést, mely a király és a kormánya között fennáll, lazítja. A királynak kell, hogy miniszterei legyenek a tanácsadói, akik, mint ilyenek, felelősek a kormányzatért. Ha már most, egy minisztériumtól független hatóság létezik, megeshetik, hogy a király a felelős miniszterek mellőzésével a felelősségre nem vonható álladalmi tanácshoz fordul véleményért, így aztán a miniszteri felelősség egykönnyen kijátszathatnék.”<sup>1237</sup>

Az általános részben a közigazgatástani szerzők egy részéhez hasonlóan bemutatja a közigazgatási bíráskodás kialakulását. Rámutat, hogy Angliában ezt régtől fogva a rendes bíróságok végezték. A francia forradalom előtt, alatt, és részben utána is Franciaországban a tisztviselők nem voltak bíróság előtt felelősségre vonhatóak. Azonban a forradalomban kimondatott a polgárok jogainak sérthetlensége. A forradalom új törvényeket és új közigazgatást vezetett be. A közigazgatáson belül került sor később olyan bíróság felállítására, amely előtt a tisztviselők felelni tartoztak.<sup>1238</sup> A francia közigazgatási törvényszékek szervezetét és eljárását Lechner részletesen be is mutatja.<sup>1239</sup>

A különös részi kötetben csupán egy helyen kerül elő külföldi elem, a közművelődés szervezetének ismertetésénél. Itt az angol, a francia, és a német szervezetrendszer ismerteti

<sup>1233</sup> Lechner 1885 17-18.

<sup>1234</sup> Felsorolásukra: Lechner 1885 19-32.

<sup>1235</sup> Lechner 1885 27.

<sup>1236</sup> Lechner 1885 32.

<sup>1237</sup> Lechner 1885 66.

<sup>1238</sup> Lechner 1885 220-221.

<sup>1239</sup> Lechner 1885 221-223.

röviden. Anglia sajátossága az volt, hogy a közművelődés nélkülözte az állami befolyást. Az 1870. évi törvény volt az, amely tankerületeket és iskolaszékeket (*schoolboard*) állított fel. Az iskolaszékek szabályrendeleteket (*bylaws*) bocsátanak ki. A francia rendszerben, mint szinte mindig, most is Napóleon a kályha, aki az *instruction publique* rendszerét vezette be, és ebbe sorolnak be minden közművelődési intézményt. Létezik *instruction primaire*, továbbá *instruction secondaire*, valamint *instruction supérieur*, ezeket az egyetemek besorolása körében alkalmazzák Lechner szerint. A német rendszer az önkormányzati, felekezeti, testületi szempontból is megadja a lehetőséget, hogy iskolákat hozzanak létre. A kormány ellenőrzési és felügyeleti joga valamennyi felett biztosítva van.<sup>1240</sup>

Lechner Ágoston tűnik a közigazgatási jogi irányzat első olyan művelőjének, aki ma is érthető, nagyon alapos, és időtálló munkát hozott létre, ma is figyelemreméltóan fontos meglátásokkal. Külföldi utalásai is értékesek és mélyen kifejtettek. Sajnálatos, hogy jegyzete nem jelent meg a szélesebb körű olvasottságot biztosító nyomdai kinyomtatottság és széles körű terjesztés formájában.

#### IV.6.6.Csiky Kálmán

Csiky Kálmán 1861-től a Debreceni Főiskolán jogot, teológiát és bölcseletet hallgatott.<sup>1241</sup> 1865-ben fél-fél évet töltött a Berlini Egyetemen és a Heidelbergi Egyetemen.<sup>1242</sup> Ezután franciaországi, hollandiai, németországi és svájci körutazást is tett. 1869-ben a Pesti Egyetemen szerezte jogi doktorátusát.. Időközben a Pesti Egyetemen habilitált magántanárként, és magánjogot oktatott. 1884-től 1905-ben bekövetkezett haláláig a József Műegyetemen a közigazgatási jog (és a magánjog) nyilvános rendes tanára volt. Francia és latin nyelvből fordított történeti és jogi munkákat.

Csiky Kálmán művét Szamel nem a közigazgatási jogtudomány előzményei, hanem kezdeti alkotásai között tartja számon, mind kronológiailag, mind a minőség vonatkozásában.<sup>1243</sup> Magam sajnálatosnak tartom, hogy Lechnert nem vizsgálta, ugyanis én őt érzem a közigazgatás hazai tudományának történetében e vonatkozásban a fordulópontnak.

<sup>1240</sup> Lechner 1885 270-271.

<sup>1241</sup> MIE II. 600., MÉL I. 317.

<sup>1242</sup> MIE II. 600.

<sup>1243</sup> Szamel L. 1977 48., Csiky művéről: Szamel L. 1977 48-52.



Csiky *A magyar állam közigazgatási joga* című munkája<sup>1244</sup> előszavából kiderül, hogy bár dogmatikai irányultságú közigazgatási jogi munkáról van szó, így ha nem is kizárólag és nem is mindenben, de Stein munkáját követte. Emellett jelzi, hogy német és francia szakműveket is forgatott a korábbi magyar közjogi munkákon túl.<sup>1245</sup> Az első kötet tartalmazza a bevezetést és az általános részt, mely a közigazgatási szervezeti jogot jelenti. A második rész az anyagi jogi rész, amely a különös részt tárja fel Stein beosztása szerint. Műve valójában az anyagi jog és az alaki jog felosztása mentén készült, bár az általános rész elnevezést alkalmazza (és a különös rész elnevezést nem).

*A közigazgatási jog különböző vidékei* című fejezetben Stein *Verwaltungslehre* illetőleg Stein *Handbuchja* mellett Kirchenheim Berlinben 1885-ben megjelent *Einführung in der Verwaltungsrecht* című művére hivatkozik.<sup>1246</sup> Utal a közigazgatási jog előtérbe kerülésére az alkotmányjoggal szemben, tételeken is idézve Steint.<sup>1247</sup> Itt gyakorlatilag a közigazgatási jog öt „vidékét”, mai kifejezéssel öt nagy szakigazgatási csoportját sorolja fel, hasonlóan, mint Lechner, avval a különbséggel, hogy az ott belügyi igazgatásnak nevezett ágat Csiky belső igazgatásnak nevezi, melyet megkülönbözteti a szoros értelemben vett belügyi vagy politikai igazgatást. Jelzi, hogy a belső igazgatást Stein „társadalmi” (szociális) igazgatásnak nevezi.<sup>1248</sup> (Mai felfogás szerint a szociális-kulturális igazgatás vagy humánigazgatás messze nem azonos az egykori/mai belügyi igazgatással). Ugyanakkor ezzel az ötös felosztással szemben komoly érveket szegez szembe, mikor azt írja, hogy például a külügyi igazgatás anyagi szempontból számos területre (gazdasági, kulturális, egészségügyi, rendészeti stb.) kiterjed. Az is igaz, hogy alakilag viszont a külügyi igazgatás az egyetlen, amely teljesen el van különülve a többi „vidéktől” (követségek, konzulátusok önálló közigazgatási szervei).<sup>1249</sup>

Fontos pont a közigazgatási jog tudományos tárgyalásának kérdése. Csiky kifejti, hogy a közigazgatási jogot, főleg annak különös részét külföldön és hazánkban nem régóta művelik önálló tudományként. (Fésüs 1876-os, Boncz 1876-os, Grünwald 1880-as, Biasini 1881-es munkája az e kihívásra adott első válaszok hazánkban véleményem szerint, bár Récsi is

<sup>1244</sup> Csiky Kálmán: *A magyar állam közigazgatási joga. Kézikönyv a joghallgatók és szigorlók használatára I.-II.* Első kötet. *Bevezetés és általános rész. A magyar állam közigazgatási szervezete.* Második kötet. *A közigazgatási jog anyagi része.* Budapest, 1888-1889. XI, 263; XI, 376 Pallas Irodalmi és Nyomdai Rt.

<sup>1245</sup> Csiky 1888 I. V.

<sup>1246</sup> Stein 1865-1868 I. 13., Stein 1870 53., ld.: Csiky 1888 I. 5.

<sup>1247</sup> „Es ist unmöglich sich in dem Gefühle und der wissenschaftlich auf der Gesellschaftslehre ruhenden Überzeugung zu täuschen, dass die Zukunft aller menschlichen Dinge, und speciell diejenige der europäischen Staaten, nicht mehr in der Bildung der Verfassungen, sondern in der Verwaltung des inneren Lebens des Volkes beruhen wird. [...] Das ist der Ausgangspunkt der Staatswissenschaft unserer Zeit und unserer Zukunft, dass die gute Verwaltung von selbst die beste Verfassung erzeugen wird.” Stein 1865-1868 II. 49., 50. Ld.: Csiky 1888 I. 6. 1. lábjegyzet.

<sup>1248</sup> Csiky 1888-1889 I. 7.

<sup>1249</sup> Csiky 1888-1889 I. 8.

világosan elkülöníti már a különös részi tárgyakat). Korábban e kérdéseket államjogi munkákban vagy szétszórta tárgyalták szerinte. Rámutat, hogy az államélet kedvező fejlődése szempontjából felismerték a közigazgatási jog különállásának szükségességét. A közigazgatási jog *pozitív* azaz tételes jogi tantárgy, és feldolgozására háromféle lehetőséget lát, és ezeket a legkevésbé hasznostól a leghasznosabbig erőssorrendben ismerteti. Az első, hogy a közigazgatási törvényeket és rendeleteket időrendben összeszedik, ekkor egy jogszabálygyűjteményt kapunk. A második, hogy ügycsoportonként rendszeresen foglaljuk össze a jogszabályokat. Ez a közigazgatási törvényisme. A harmadik, hogy rendszeresen feldolgozzuk a tárgyat, a főelvek kidomborulnak, a részletek aprólékosságai a forrásművekben kereshetők vissza, ekkort lesz Csiky szerint a közigazgatási jog tudománnyá. A közigazgatási jog fontos „testvéri rokonságban álló tudományának” tartja a közigazgatást. „A közigazgatási jog azt adja elő, ami van s amint van; a közigazgatástan ellenben az elméleti, a művelt államok közigazgatási rendszerek vizsgálásából elvont elveket adja elő, aminek lenni kell, hogy a közigazgatás a maga feladatának megfeleljen.”<sup>1250</sup>

A magyar közigazgatási jog fogalma vonatkozásában egy általános és egy tudományra vonatkozó fogalmat is olvashatunk. Az első: „A magyar közigazgatási jog a magyar állam közigazgatására nézve érvényesen fönnálló, szintúgy az egyes állampolgárokat, mint az állami hatalom műszereit és közegeit kötelező jogrendet jelenti.”<sup>1251</sup> A második: „Mint tudomány, a magyar közigazgatási jog a magyar állam összes közigazgatása terén tevékeny végrehajtó műszerveknek, ezek alaki rendjének, s azon jogszabályoknak, melyek szerint e kormányzati műszervek a közigazgatási ügyeket intézik és teendőiket teljesítik, rendszeres előadásával és megismertetésével foglalkozik.”<sup>1252</sup>

A közigazgatási jog forrásait a megismerési értelemben vett jogforrások szerint csoportosítva ismerteti.<sup>1253</sup> Korábban is vizsgáltuk a szokás szerepét a közigazgatási jogban, és számos kérdésre e kötet adja meg a választ. Kimondja, hogy a szokás a közigazgatási jogban csak korlátozottan fordul elő. Azonban felhívja a figyelmet, hogy ez korábban főleg a helyi közigazgatásban fordult elő, ahol a nép jogi meggyőződése abban is megnyilvánult, hogy adott esetben a tisztviselőket újra megválasztotta, ezzel eljárásukhoz a helyeslést is megadta. Azonban a törvények, rendeletek a törvényhatósági és a községi szinttől is elvonták a szokásjogi jogképződés lehetőségét. Ennek helyét foglalta el az állandóan azonos hivatalos gyakorlat. Érdekes, hogy ő az első szerző, aki a közigazgatási jog forrásai közé számítja a

<sup>1250</sup> Csiky 1888-1889 I. 18.

<sup>1251</sup> Csiky 1888-1889 I. 18-19.

<sup>1252</sup> Csiky 1888-1889 I. 19.

<sup>1253</sup> Csiky 1888-1889 I. 20-25.

„szakműveket” azaz a közigazgatási jogtudósok munkáit. Ugyanakkor utal a Curia közigazgatási ügyekben hozott elvi jelentőségű döntvényeire, valamint az 1883-ban felállított Pénzügyi Közigazgatási Bíróság döntvényeire is, melyeket az 1877-től megjelentetett Dárdai Sándor-féle *Közigazgatási döntvénytár* közöl.<sup>1254</sup>

Foglalkozik a közigazgatási jog irodalmával is. Rendszeres szakmunkaként utal Récsi, Boncz, Fésüs, Biasini munkáira. Kovács Pál Kecskeméten, 1887-ben megjelent töredékben maradt *Magyar közigazgatási jog* című munkájára is utal. Gyakorlati irányt követő szakmunkaként említi Puky és Zsoldos műve mellett Grünwald munkáját, és felsorol még pár, jogszabálygyűjteményt kiadó szerzőt (Dobozi István, Kassay Adolf, Petrovszky József). Harmadsorban egyes magyarázatokkal ellátott törvénygyűjteményeket is felsorol: Ballagi Béla, Bán Zsigmond-Eulenbergs Salamon, Kovácsy Sándor-Kvassay Jenő, Szokolay István tollából. A közigazgatás elméleti kérdéseivel foglalkozó szakmunkákként említi Concha 1877-es közigazgatási bíraskodási, Gruber Lajos 1877-es közigazgatási bíraskodási, Grünwald 1876-os *Közigazgatásunk és a szabadság*, valamint Keleti 1883-as munkáját.<sup>1255</sup>

A továbbiakban csupán kétszer támaszkodik a szerző külföldi munkára (francia munkát nem nevesít, így ezek is német művek). A közzolgálati jog körében utal Stein *Verwaltungslehre* című munkájára, és Gneist *Jogi állam* című munkájára, valamint Franz Joseph Schopf 1855-ben, Pesten megjelent *Der Civil-Staatsdienst* című munkájára.<sup>1256</sup>

A művelődésügy körében az egyetemes tanulmányi rendszert, amely tudományos hivatás, közgazdasági jellegű hivatás, és művészeti hivatás kategóriákat ismer,<sup>1257</sup> Csiky szerint nem kifogástalan, mert szerinte a mérnök, az építész, a katona műveltsége is tudományos, csak műveltsége más irányú, mint a tudományos hivatásba tartozó teológiai, jogi, orvostani, vagy bölcsészeti ágban képesítést szerzetteké.<sup>1258</sup> Jelenleg inkább társadalomtudományi, természettudományi képesítésről szoktak beszélni. Érdekes, hogy a XXI. században a konzervatívabb gondolkodású társadalmak közül a brit ma is ismeri a *learned professionals* kifejezést, amelybe a teológusok, a jogászok és az orvosok tartoznak.

Csiky valóban tudományos igényű művet írt, módszertana, dogmatikája igen erős, bár kidolgozását nem jellemzik a Kautznál vagy Conchánál, ha nem is a mai elvárás szerint, de mégis megtalálható idegennyelvű idézetek, mély ismeretről (külföldi közigazgatás-ismeretről)

<sup>1254</sup> Csiky 1888-1889 I. 25., valamint a döntvényjogra: Csiky 1888-1889 I. 24.

<sup>1255</sup> Csiky 1888-1889 I. 25-26.

<sup>1256</sup> Stein 1865-1868 I. 281 skk., Gneist 1875. Id.: Csiky 1888-1889 I. 177.

<sup>1257</sup> Stein 1865-1868 V. 148 skk., Id.: Csiky 1888-1889 II. 185. I. lábjegyzet.

<sup>1258</sup> Csiky 1888-1889 II. 185-186.

tanúságot tévő megjegyzések. Csiky és Lechner között sok a szellemi rokonság, bár egyiküket sem érték mély külföldi hatások. Csiky kiválóan tudott franciául (könyveket fordított) mégsem épített be egyetlen francia munkát sem könyvébe. Ugyanakkor a különös részi közigazgatás körében a Szamel által dicsért Csiky sem igazán minden esetben képes felülemelkedni a jogszabályok szövegén, de tagadhatatlan, hogy a közigazgatási jognak megvan ez a sajátossága (a dolog a mai napig érzékelhető, egyebekben a büntetőjogászok és a magánjogászok tankönyveiben sem ritka a jelenség).

#### IV.6.7. Bartha Béla

Jogi tanulmányait 1879-től három évig Sárospatakon, a negyedik évben a Pesti Egyetemen végezte.<sup>1259</sup> 1887-től Eperjesen, később Sárospatakon, majd Selmecbányán, illetve Debrecenben tanított jogot.<sup>1260</sup> 1900-ban a debreceni Községi Közigazgatási Tanfolyam igazgatója. Debrecenben jogakadémiai nyilvános rendes tanár, valamint képesített egyetemi magántanár.<sup>1261</sup>

A községi közigazgatási tanfolyamok számára készült tankönyve (*A magyar közigazgatási jog tankönyve a községi közigazgatási tanfolyamok számára I.*) tudomásunk szerint csak ezen kötete jelent meg. A kötet érdekessége, melyre a szerző az előszóban rá is világít, hogy anyagát az 1900. évi 900. belügyminiszteri rendelet írta elő, a 3. § 2. pontja határozta meg, hogy a községi közigazgatási tanfolyam első félévében mit kell előadni. Ide tartozott a belügyi igazgatás, a törvényhatósági és községi igazgatás szervezete, valamint a közigazgatási bírászkodás, a gyámsági, és gondnoksági ügy, az egészségügy, a betegápolás és a szegényügy. „Az anyagot tehát teljesen gyakorlatilag kellett kitűznöm, és sem mennyiségében, sem minőségében nem válogathattam, a rendszer is mintegy adva volt. A feldolgozásban teljesen érthető, a színvonalat illetőleg a főszempont korlátai között a magyar közigazgatási jogtudomány magaslatán álló törekedtem lenni, s mint e téren úttörő, hallgatóinknak s a közérdeknek hasznos szolgálatot akartam tenni.”<sup>1262</sup> Ezen szavakkal mutat rá a szerző műve megalkotásának jog adta korlátaira. Ugyanakkor munkája más helyén utal arra, hogy a tudomány és a gyakorlati követelmények e határok „némi kiterjesztésére bírják” ezért a jog és a közigazgatási jog alapvető fogalmait is feldolgozza, valamint a magyar királyi

<sup>1259</sup> Általánosságban: MÉL I. 128., a részletekre: MIE I. 900.

<sup>1260</sup> MÉL I. 128., a MIE csak eperjesi jogakadémiai tanárságát említi (1891-es a kötet).

<sup>1261</sup> Ezen adatokra ld.: Bartha Béla: *A magyar közigazgatási jog tankönyve a községi közigazgatási tanfolyamok számára I.* Debrecen, 1900. 180. Városi Nyomda. (Az adatok forrása a munka címlapja).

<sup>1262</sup> Bartha 1900 3.

kormány, a középfokú közigazgatási hatóságok, és a községek viszonyára vonatkozó kérdéseket is előad.<sup>1263</sup> Az utószóban utal rá, hogy munkája írása során a közegészségügyi és emberbaráti ügyet nem dolgozta fel, mert arra „külön szakférfiak nyertek megbízatást”.<sup>1264</sup>

A közigazgatási jogra vonatkozó definíciója jogpozitivistá: „Azok a jogszabályok, melyek az állam közigazgatására vonatkoznak, alkotják a közigazgatási jogot; a magyar állam közigazgatására vonatkozó, tényleg fennálló (tételes, pozitív) jogszabályokat együttvéve magyar közigazgatási jognak nevezzük.” A közigazgatási jog jogrendszerbeli helyét, belső felosztását, más jogágakkal való kapcsolatát nem vizsgálja.

A közigazgatási jog forrásait csak felsorolásszerűen említi: törvények, rendeletek (királyi, kormány- és hatósági rendeletek), szabályrendeletek, szokásjog, a m. kir. Közigazgatási Bíróság döntvényei).<sup>1265</sup> (Utóbbi felállítására 1897-ben került sor).

Érdekesség gyanánt utalunk egy máshol nem található magyarázatra. A közigazgatási szolgálati pragmatika tárgyalásánál utal a *pragma* szó jelentésére, amely cselekedet, ügy, ügylet, helyzet. A közszolgálati pragmatikát így határozza meg: „Közszolgálati pragmatika alatt szélesebb értelemben véve mindazon jogszabályokat kell érteni, melyek a köz, közelebbről a közigazgatási hivatalnokok, tisztviselők szolgálati viszonyaira, tehát alkalmaztatásukra, kötelességeik és jogaik megállapítására vonatkoznak. Szorosabb értelemben akkor beszélünk közszolgálati pragmatikáról, ha e jogokat és kötelességeket egységes szerves törvény, vagy törvények szabályozzák.”<sup>1266</sup>

Utalunk még arra is, hogy mindösszesen egyszer hivatkozik jogtudósra, mégpedig hazaira a községek vonatkozásában: „Méltán mondja egyik előkelő közigazgatási írónk (Kmety Károly): „A község valóságos mindenese a közigazgatásnak, részint intézkedőleg, részint szabályozólag, részint közreműködőleg, segítőleg, felügyelőleg.”<sup>1267</sup> A forrást nem adja meg, de vélhetően Kmety közigazgatási tankönyvének első, 1897-es kiadásáról lehet szó. (Kmety arra példa, hogy bár a XIX. században jelentette meg tankönyve első kiadását, de annak hat másik *editio*ja egyértelműen a XX. századhoz köti e szerzőt).

Külföldi hatást Bartha művében csupán egyszer találunk, viszont ez olasz hatás. Igaz, ez az olasz hivatalos nyelvvel rendelkező Fiume városához kötődik. Itt csupán két olasz *ekvivalens*szel találkozunk, az egyik a községi képviselőtestület (*rappresentanza*) a másik a választott polgármester (*podesta*). Megjegyezzük, hogy jelen esetben a *podesta* szó nem arra

<sup>1263</sup> Bartha 1900 10.

<sup>1264</sup> bartha 1900 169.

<sup>1265</sup> Bartha 1900 9. (A meghatározás és a jogforrások felsorolása is itt található).

<sup>1266</sup> Bartha 1900 98.

<sup>1267</sup> Bartha 1900 76.

utal, hogy Fiume podestaváros lett volna, mert podestavárosok és kommunavárosok ebben a térségben (az időnkénti olasz befolyás ellenére) sem voltak.

Bartha műve jogszabályokra való támaszkodás ellenére magyarázatokban, lábjegyzetkben gazdag, maga a műfaj sem engedte, hogy túlzottan közigazgatási jogtudósi véleményekre, vagy külföldi párhuzamokra utaljon. E tanfolyami tankönyv is bizonyítja, hogy a vidéki jogakadémiákon is helye volt a komoly alkotásoknak.

#### **IV.6.8.A külföldi hatások értékelése**

A korszak meglehetősen érdekes abban a tekintetben, hogy 1870 és 1900 között nemcsak az elméleti, de a gyakorlati művelők is írnak számunkra releváns munkákat. Ekkor azonban még mindig szegényes a közigazgatási jog irodalma, főleg a monográfiák, melyek között alig van olyan, amely összehasonlító irányultságú lenne. Érdekes a korszak tankönyvirodalmát is figyelemmel követni.

Fésüs György elméleti ember, több jogakadémián oktatott, bár számos könyvmatos munkája (1868, 1870, 1874) mára gyakorlatilag hozzáférhetetlen. 1876-os fő művében (amely a gyakorlat számára íródott felkészülését segítő könyv) a magyar közigazgatási jog felosztását is már ismerteti. Számba veszi a hazai közigazgatási jogi szakirodalmat, ebben gyakorlatilag első (Récsi után, aki egy más szituációban tevékenykedett, gyakorlatilag a hazai közigazgatási jog első művelőjeként). Munkája azonban gyakran pusztá jogszabályi kivonat. Az idegen eredetű, de a magyar jogban meghonosítani kívánt modern értelemben francia eredetű (napóleoni) Államtanács kérdésével szinte az időszak minden szerzője foglalkozott, de egyedül Fésüs mutatta be az 1870-es évek azon javaslatait, mely a törvénybe foglalt, de meg nem valósult jogintézmény felélesztési kísérleteire vonatkozott (ezt mások nem tették meg). Külföldi szerzők közül Stein mindkét művére, továbbá Gneistra, és Stubenrauchra, valamint saját korában már elavult, 1848 előtti német, közigazgatási bíráskodással kapcsolatos munkákra hivatkozik.

Boncz gyakorlati ember, jogügyigazgatósági ügyész volt. Dogmatikailag Fésüsnél gyengébb, bár műve fő célja -Fésüshöz hasonlóan- az ekkoriban nehezen fellelhető közigazgatási jogszabályok összegyűjtése (így munkája több mint 900 oldal). Háromkötetes munkájában Stubenrauch művét vette alapul (Récsihez hasonlóan), és ez a joganyag csoportosítására vonatkozott. Külföldi utalást műve (a rendszerre utaláson túl) nem tartalmaz.

Biasini Boncz és Fésüs tankönyveihez hasonlólt alkotott, művét mindössze 25 évesen állította össze. Szeretett volna mai szóval hallgatóbarátabb, áttekinthetőbb, kevésbé dagályos

munkát írni, mint elődei. Gyakorlati ember, Kolozsvár ifjú aljegyzője, akit a hazai szakirodalom szinte el is feledett, Tamás András utal művére egyedül. Közigazgatási jogtudósokat ő sem idéz (a hazai közigazgatási irodalom áttekintésén túl). Mindössze néhány német kifejezést regisztrál.

Keleti Ferenc ügyvéd 27 évesen írt egy összehasonlító irányultságú közzolgálati jogi monográfiát. Ebben a közzolgálati pragmatika és a közzolgálati jog hazai és külföldi jellegzetességeivel foglalkozott. Munkája nagy merítés abban az értelemben, hogy az angol, francia, olasz, és német közzolgálati jog megoldásait mutatja be (ebben a sorrendben). Sajnos műve nem mindig következetesen lábjegyzetelt, így az egyes fejezetek elején, és a végén a bibliográfiában idézett szakirodalomról nem mindig derül ki, hogy mit és milyen mértékig használt fel ezekből, bibliográfiai leírásai is elemi hiányokat tartalmaz (néha csak a szerző családnevét és a címet regisztrálja). Az általános irányú részben Stein, Mohl és Gneist műveire hivatkozik. Az angol részben Bryant közzolgálati művét és Cox általános közigazgatási munkáját lehet kiemelni az inkább államtani jellegű irodalomból, továbbá Gneist németül írt angol tárgyú munkáit, valamint May angolról németre fordított művét. A francia szerzők között szerepel két nagy név: Vivien, Ducrocq, valamint a korszakban ismert Laferrière is, továbbá Batbie francia közigazgatási jogi jogszabálygyűjteményére is utal. Stein nem közismert német nyelvű francia állam-és jogtörténetét is regisztrálja, bár e művek mélyebb ismerete a kötetből nem világlik ki. Kiseb francia közigazgatási jogász szerzőket is idéz: Bechart, Batbie, Dufour, Trolley említhető. Magában a fejezetben konkrét francia jogtudósi hivatkozás nincsen. A neves olasz Romagnosin kívül Garellit, Martinellit, Roccot, és Saverio Scolari sorolja fel. Itt ismerteti a Rossi-Scolari vitát a közigazgatási hivatalnokokkal szembeni bírói eljárás megengedhetőségéről, és ez nagy jelentőségű érénye munkájának. Öröndetes, hogy Scolari művéből idéz is egy részletet (a szöveghely fellelhetősége és az olasz forrásszöveg feltüntetése nélkül). Érdekes, hogy a német fejezetekben inkább csak a közzolgálati jogszabályokra, azok magyarázataira (Grandke, Kanngiesser, Gneist porosz járási rendelet magyarázata – utóbbi nem egy gyakori forrás), továbbá német közzolgálati gyakorlati folyóiratokra hivatkozik. Az osztrák szerzőknél kissé anakronisztikus 1883-ban (és 1887-ben) Manner 1848 előtti munkájára hivatkozni (kiemelkedő elismertségéről nem tudunk).

Lechner professzor művei közül csak egyetemi előadásai maradtak fenn könyomatban. Nagyságát jelzi Kmety későbbi rá való tiszteletteljes többszöri ajánló utalása műveiben. Lechner valódi és elsőrangú dogmatista volt, művéből kitűnően az egyik legönállóbb gondolkodású közigazgatási szerző 1867 után, de 1900 előtt Concha és Kmety mellett. A

közigazgatási jog belső felosztását először dolgozta fel hazánkban magas szinten, és utal a büntetőjogtól és a magánjogtól eltérő szemléletre. Ennek legeklektánsabb példája, amikor az anyagi és alaki igazság elméletének közigazgatási jogban való alkalmazhatatlanságára utal. A módszertanra és a segédtudományokra való utalása egyedi, és újszerű. A segédtudományok között említi a külföldi közigazgatási jog ismeretét, amely ebben az időben szerinte a szomszédos osztrák közigazgatást jelentette, mely egy ideig hatályban is volt (1849-1867). A hazai közigazgatási jogi irodalom felsorolásakor kritikusan utal annak szegényességére. 1885-ben az 1867 utáni közigazgatási jogász szerzők közül Fésüst tartja a legjobbnak (aki messze volt Lechner színvonalától). Az Államtanács kérdésében ő mutat rá világosan arra, hogy a jogintézmény a magyar alkotmánytól idegen, és a király és a miniszterek közé furakodva a miniszteri felelősség gyengítésére volna alkalmas csupán. A külföldi szerzők közül Steinre utal elsősorban, valamint ismerteti a közigazgatási bíráskodás angol és francia modelljét (hasonlóan a közigazgatástani szerzőkhöz). Ismerteti az angol, francia és német közművelődési rendszert.

Csiky könyvében (aki elméleti művelő volt) Stein rendszere alapján adja elő a közigazgatási jogot. Francia művek áttanulmányozásáról is beszél a németek mellett, de a francia munkákból semmit sem hasznosít. A közigazgatási jog és a közigazgatástan kapcsolatára figyelemreméltó módon utalt. Jelentőss szerzőnek tekinthető mindenképpen. A szokás vonatkozásában választ ad számos közigazgatási jogban felmerülő kérdésre. A hazai közigazgatási jog irodalmát is jól összefoglalja. A közszolgálati jog körében utal Stein, Gneist és Schopf műveire. A művelődésügy körében hivatkozik Stein tudománytipológiájára.

Bartha jogakadémiai tanár volt, művét gyakorlati *intencióból* írta. Munkája erősen jogpozitivistá jellegű, de gyakran mélyebb, mint az egyszerű jogmagyarázat. A közszolgálati pragmatika fogalmisága körében is tud újat mondani (Keletihez képest is). Jogtudósokra hivatkozást nem tartalmaz (a magyarok közül is csak Kmetyre utal). Érdekessége, hogy német utalást nem tartalmaz, de néhány olasz közigazgatási szakkifejezést felemlít Fiume vonatkozásában.



Mottó: „Semmit sem tudunk a közigazgatási jogról és nem is akarunk tudni róla semmit.”  
(Maurice Hauriou)

## **V.A XX. század közigazgatás-tudománya a nagy közigazgatási rendszerekben a II. világháború befejezéséig**

### **V.1.A francia közigazgatás-tudomány**

#### **V.1.1.Általános trendek**

Az 1900 és 1945 közötti időszak számos változást hozott a francia közigazgatásban. Ezek közül vitathatatlanul legnagyobb a két jeles francia iskola fellépése volt. Továbbá jelentős eseménynek számított Ducrocq hét kötetessé terebélyesedett tankönyve ez időszakban történő (de az előző időszakban kezdődő) lezáródása.

#### **V.1.2.Maurice Hauriou**

Maurice Hauriou francia közigazgatási jogász és szociológus, 1883 és 1929 között a Toulouse-i Egyetem professzora (1883 és 1888 között jogtörténetből, majd közigazgatási jogból),<sup>1268</sup> 1906 és 1926 között a Jogi Kar dékánja,<sup>1269</sup> aki több jelentős közigazgatási jogi munka szerzője is volt, továbbá írt alkotmányjogi és szociológiai munkákat is.

Első jelentősebb közigazgatási monográfiája 1900 és 1901 között jelent meg *Précis de droit administratif et droit public général* címmel. Fő művét 1929-ben jelentette meg *La jurisprudence administratif* I.-III. címmel, ez közel 2400 oldal terjedelmű volt. A XIX. század végétől és a XX. század elejétől kezdődően nagyjából 1939-ig két iskola volt, mely meghatározta a francia közigazgatási jogi gondolkodást. Ezek közül az egyik Maurice Hauriou nevéhez fűződik, és a Toulouse-i Iskolát (*école de Toulouse*) kapcsolják nevéhez, míg a másik iskola vezető tudósa Léon Duguit volt, ezt hívták Bordeaux-i Iskolának (*école de Bordeaux*).<sup>1270</sup> A Toulouse-i Iskola inkább (jog)intézményeket (*institutions*) és joggyakorlatot tanulmányozott, míg a Bordeaux-i Iskola gondolkodásának homlokterében

<sup>1268</sup> Chrétien 2011 95.

<sup>1269</sup> Életéről és szerepéről ld. a következőket: Barroche, Julien: Maurice Hauriou: juriste catholique ou libéral? *Revue Française d' Histoire des Idées Politiques* Vol. 27. (2008) No. 1. 307-335. URL: [http://www.cairn.info/resume.php?ID\\_ARTICLE=RFHIP\\_028\\_0307](http://www.cairn.info/resume.php?ID_ARTICLE=RFHIP_028_0307) Illetve egy olasz nyelvű kismonográfia életéről: Goretti, Cesare: *Il liberalismo giuridico di Maurice Hauriou*. Milano, 1933.106. Pirola.

<sup>1270</sup> Langrod 1982 72.

főként a közszolgáltatások/közigazgatási szolgáltatás<sup>1271</sup>/közösség szolgálata<sup>1272</sup> (*service public*) állottak, ezért nevezték *école du service public*nek is.<sup>1273</sup> Hauriou iskolájához tartozott Gaston Jèze, Roger Bonnard, illetve később André de Laubadère, valamint Jean Latournerie. Ereky szerint Hauriou-ék gondolkodásának középpontjában a közfeladatok megvalósítása állt, míg Duguit-ék a közszükségletek kielégítését tekintették elsődlegesnek.<sup>1274</sup> Ezen iskolákat a francia közigazgatási jog két klasszikus irányzataként tartják számon. Vitájuk annak nyomán bontakozott ki, hogy mi fontosabb: az intézmények és a közhatalom, vagy a közfeladatok és a közszolgáltatás.<sup>1275</sup>

Hauriou maga (és tudományos iskolája) főként a *Conseil d'Etat* ítéleteit elemezte (*analysant*) és vitatta (*discutent*), főként elméleti tanúságokat (*conséquences théoriques*) állapítva meg. Mindezzel együtt járt a tényleges gyakorlati közigazgatás szerves rendszerének (*véritable système organique de pratique administrative*) megteremtése is. Ezen felül Hauriou esetében kulcsfogalmak a természetjog (*droit naturel*) és az idealizmus (*idéalisme*). Az iskola a tételes közigazgatási jog alapján állva (*droit administratif positif*) tett különbséget a közigazgatás alanyai (*sujet*) között: igazgatókra (adminisztrátorokra) és igazgatottakra (adminisztráltak) osztva fel őket. Georges Scelle joggal írja Hauriouról, hogy „a közjog nagy költője” (*grand poète du droit public*) volt.<sup>1276</sup> Mindezek mellett volt két fontos elméleti jellegű közigazgatási jogi fogalom, mellyel a Toulouse-i Iskola foglalkozott: az egyik a törvényesség elve (*principe de légalité; Legalitätsprinzip; Principle of legality*); a másik pedig a közigazgatási jogi személyiség (*personnalité administrative; Verwaltungsrechtsperson*), illetőleg ennek előzményeképpen a közjogi jogi személyiség (*personnalité publique; Person des öffentlichen Rechts*) is izgalmas, megoldandó tudományos kérdésként jelentkezett.<sup>1277</sup>

Hauriou, mint jogtörténész, a két iskola ellentétes nézeteinek szembeállításakor javasolta még a XIX. század végén, hogy alkossanak meg egy történeti jellegű tablót, mely 1800-tól (Napóleon császárrá koronázásától) a harmadik köztársaságig azt vizsgálja, hogy a

<sup>1271</sup> Így magyarítja: Szamel K. 2010 62.

<sup>1272</sup> Ld.: Valló 1940.

<sup>1273</sup> Chrétien 2011 98.

<sup>1274</sup> Ereky István: *Közigazgatás és önkormányzat*. Budapest, 1939. 382. MTA Jogtudományi Bizottsága. MTA Jogtudományi Bizottságának Kiadványsorozata 10. Ld. különösen a 107. oldalon írtakat. Ő a *service public*et a közszükségletek kielégítéseként értelmezi ugyan, de közszolgálatként fordítja. Ugyan a kifejezésnek van egy ilyen áttételes jelentése, de a közszolgálat a franciában elsősorban *fonction publique*. Ekkoriban a magyarban feltehetően nem létezett a közszolgáltatás kifejezés.

<sup>1275</sup> A kérdésre bővebben: Ereky 1939 107-114.

<sup>1276</sup> Langrod 1982 73.

<sup>1277</sup> Chrétien 2011 100.

közigazgatási jog meghatározható-e a közszolgáltatás kritériumán keresztül.<sup>1278</sup> Hauriounak (és az angol Diceynak) is tulajdonítanak egy *bonmot*-t, mely szerint: „Semmit sem tudunk a közigazgatási jogról és nem is akarunk tudni róla semmit.” (*Nous ignorons tout du Droit administratif et nous voulons tout en ignorer*).<sup>1279</sup> 1900-ban írta az alábbi szavakat Hauriou a Hatásköri Bíróság (*Tribunal de Conflit*) által 1899. december 9-én elbírált *Association syndicale du canal de Gignac* ügyben, amely az állam gazdasági beavatkozási lehetőségeivel és a szakszervezetek, valamint a gazdasági társaságok kapcsolatával foglalkozott: „Megváltoztathatjuk az államot” (*on nous change notre Etat*). E szavakkal helyes zárni e nagy művelő tevékenységének ismertetését.

### V.1.3. Théophile Ducrocq

Théophile Ducrocq 1852-ben fejezte be egyetemi tanulmányait, és jogi doktor lett. 1863 és 1884 között a Poitiers-i Egyetem Jogi Karán oktatott. 1884 és 1899 között a Paris Sorbonne Egyetem professzora lett. 1881-től 1913-ban bekövetkezett haláláig volt az *Académie des sciences morales et politiques* levelező tagja (*membre correspondant*) a Jogtudományi Osztályban (*section de législation*).<sup>1280</sup> Később a Francia Akadémia levelező tagja lett (*Correspondant de l'Institut*), illetve a Poitiers-i Egyetem tiszteletbeli dékánja is volt (*doyen honoraire*).<sup>1281</sup>

Ducrocq életét az a Franqueville örökítette meg akadémiai életrajzi lexikonában, akit Thiers az egyik legjogásziabb elmének nevezett (*homme plus droit*).<sup>1282</sup> Ducrocq jogi kérdések mellett –publikációiból kitűnően– a régi Franciaország társadalmának elfeledett intézményeivel, az ország jog-és társadalomtörténetével, továbbá elméleti éremtannal is foglalkozott. Művei közül kiemelkedik a francia helyi igazgatással foglalkozó munkája (*L'administration locale en France*, 1885). Hasonlóan jelentős az állam civiljogi személyiségéről írott kötete (*De la personnalité civile de l'Etat, d'après les lois civiles et administratives de la France*, 1894).

<sup>1278</sup> Légendre 1968 469-470.

<sup>1279</sup> Idézi: Légendre 1968 471.

<sup>1280</sup> Franqueville, Alfred Charles Ernest Franquet de: *Le premier siècle de l'Institut de France I. Histoire, organisation, personnel. Notices biographiques et bibliographiques sur les académiciens titulaires. II. Notices sur les membres libres, les associés étrangers et les correspondants. Fondations et prix décernés. Personnel des anciennes académies*. Paris, 1895-1896. 460.; 483. Rotschild. Ducrocq életére ld.: Franqueville 1895-1896 II. 471. (942. számon).

<sup>1281</sup> Lásd erre fő műve címlapját: Ducrocq 1897-1905 I. címlap.

<sup>1282</sup> Franqueville komoly forrásmunkát írt francia nyelven az angol büntető-és polgári eljárásjogáról.

Amiért azonban a mai napig ismerik nevét, az nem más, mint hétkötetes fő műve, a *Cours de droit administratif*.<sup>1283</sup> Ez 1897 és 1905 között már a hetedik kiadásban jelent meg, 1862-es első kiadása még csupán egykötetes volt. A legterjedelmes verzió ötödik kötetében Eugène Petit, a hatodik kötetben Georges Barilleau volt Ducrocq társszerzője. A hetedik kötet a mutatókat foglalta magában (*tables générales*).

Az első kötet a *Bevezetés a közigazgatási jogba, és a közigazgatás szervezetébe* alcímet viseli (*Introduction de droit constitutionnel organisation administrative*). A kötet bevezetőként tanulmányt tartalmaz a közigazgatási jog kodifikálatlan voltáról (*De l'absence de codification du droit administratif*),<sup>1284</sup> melyet korábban elemeztünk. A mű általános közjogi bevezetést követően<sup>1285</sup> részletesen elemzi az alkotmányjogot (különösen a hatalommegosztásos eszmerendszert).<sup>1286</sup> Ezt követi a közigazgatási szervezeti jog, ahol először a központi igazgatást mutatja be, ide tartozik: a köztársasági elnök – aki az ország „ügyvivője” (*administrateur de pays*);<sup>1287</sup> a miniszterek;<sup>1288</sup> az Államtanács (*Conseil d'Etat*).<sup>1289</sup> Külön szakaszban tárgyalja a *départementok* adminisztrációját.<sup>1290</sup> A helyi igazgatást is részletesen mutatja be: a község (*commune*) és más területi szervek;<sup>1291</sup> a polgármesterek (*Maires*);<sup>1292</sup> az alpolgármesterek (*adjoints*)<sup>1293</sup> tartoznak ide. Itt tárgyalja még a helyhatósági testületek (*Conseils municipaux*) problémáit;<sup>1294</sup> a kapcsolódó felelősségi kérdéseket;<sup>1295</sup> és a helyhatóságokra vonatkozó dologi kérdéseket.<sup>1296</sup>

A második kötet a francia közigazgatási bíróságokat, a bíráskodást (*Tribunaux administratives*) mutatja be. Az első nagy fejezet a közigazgatási bíráskodásról értekezik általánosságban (*Jurisdiction administrative contentieux administrative et répression*).<sup>1297</sup> A nyitó pontban tárgyalja a közigazgatási bíráskodás meghatározását, történetét, területeit,

<sup>1283</sup> A korábbiakban már idézett Ducrocq, Théophile: *Cours de droit administratif et de législation française des finances avec introduction de droit constitutionnel et les principes du droit public* I-VII., Paris, 1897-1905.<sup>7</sup> XXXVI, 540.; 654.; 848.; 594.; 604.; 608.; 173., (3) A. Fontemoing.

<sup>1284</sup> Ducrocq 1897-1905 I. V-XXXVI.

<sup>1285</sup> Ducrocq 1897-1905 I. 1-9.

<sup>1286</sup> Ducrocq 1897-1905 I. 10-74.

<sup>1287</sup> Ducrocq 1897-1905 I. 80-93.

<sup>1288</sup> Ducrocq 1897-1905 I. 94-100.

<sup>1289</sup> Ducrocq 1897-1905 I. 101-127.

<sup>1290</sup> Ducrocq 1897-1905 I. 128-295.

<sup>1291</sup> Ducrocq 1897-1905 I. 296-306.

<sup>1292</sup> Ducrocq 1897-1905 I. 307-353.

<sup>1293</sup> Ducrocq 1897-1905 I. 354-359.

<sup>1294</sup> Ducrocq 1897-1905 I. 369-410.

<sup>1295</sup> Ducrocq 1897-1905 I. 411-417.

<sup>1296</sup> Ducrocq 1897-1905 I. 418-517.

<sup>1297</sup> Ducrocq 1897-1905 II. 3-76.

felosztását.<sup>1298</sup> A tárgykör történetét külön is kibontja (1789 előtti, illetve 1790 és 1800 között tárgyalva a kérdéseket).<sup>1299</sup> Emellett ebben a részben számos elméleti kérdést kifejt. Talán a legérdekesebb a mi szempontunkból a külföldi közigazgatási bíraskodás tárgyalása, ahol az olasz;<sup>1300</sup> a spanyol;<sup>1301</sup> portugál;<sup>1302</sup> elzász-lotharingiai;<sup>1303</sup> porosz;<sup>1304</sup> egyéb német államok;<sup>1305</sup> az osztrák-magyar;<sup>1306</sup> és a svájci<sup>1307</sup> közigazgatási bíraskodás mellett tárgyalja a belga, a skandináv és a görög;<sup>1308</sup> továbbá az angol és amerikai<sup>1309</sup> helyzetet. A magyar helyzetről szólva megemlíkezik a Pénzügyi Közigazgatási Bíróság 1883-as felállításáról.<sup>1310</sup> A második nagy fejezet az Államtanács eljárását tárgyalja vitás ügyekben (*Conseil d'État délibérant au contentieux*).<sup>1311</sup> A harmadik rész az általános (francia) közigazgatási bíróságok rendszerét tárja fel.<sup>1312</sup> A negyedik rész pedig a különös (francia) közigazgatási bíróságokat veszi számba.<sup>1313</sup>

A harmadik kötet a közjog alapelveit vizsgálja, tekintettel a közigazgatási törvényekre (*Principes de droit public mis en oeuvre par les lois administratives*). Az első rész a politikai rend (*ordre publique*) szempontjából dolgozza fel a témakört (a közjogi elveket a közigazgatási törvények tükrében).<sup>1314</sup> Ezen belül első helyen a nemzeti szuverenitást és a választójogot;<sup>1315</sup> továbbá az állami pénzügyeket;<sup>1316</sup> valamint a kötelező katonai szolgálatot és a hadsereg általános felépítését;<sup>1317</sup> a kérvényezési (petíciós) jogot;<sup>1318</sup> a közigazgatási hatalom és a bírói hatalom elválasztását.<sup>1319</sup> A második rész vizsgálati szemszöge a vallási

---

<sup>1298</sup> Ducrocq 1897-1905 II. 3-4.

<sup>1299</sup> Ducrocq 1897-1905 II. 4-5.

<sup>1300</sup> Ducrocq 1897-1905 II. 59-60.

<sup>1301</sup> Ducrocq 1897-1905 II. 61.

<sup>1302</sup> Ducrocq 1897-1905 II. 62.

<sup>1303</sup> Ducrocq 1897-1905 II. 63.

<sup>1304</sup> Ducrocq 1897-1905 II. 64-66.

<sup>1305</sup> Ducrocq 1897-1905 II. 67-68.

<sup>1306</sup> Ducrocq 1897-1905 II. 69.

<sup>1307</sup> Ducrocq 1897-1905 II. 70.

<sup>1308</sup> Ducrocq 1897-1905 II. 71.

<sup>1309</sup> Ducrocq 1897-1905 II. 72-73.

<sup>1310</sup> „...[E]n Transleithanie (Hongrie, Transsylvanie, Croatie, Slavonie), par les deux lois du 21 juillet 1883, qui ont institué un tribunal administratif financière siégeant à Buda-Pest.” Ducrocq 1897-1905 II. 69.

<sup>1311</sup> Ducrocq 1897-1905 II. 77-158.

<sup>1312</sup> Ducrocq 1897-1905 II. 159-439.

<sup>1313</sup> Ducrocq 1897-1905 II. 440-629.

<sup>1314</sup> Ducrocq 1897-1905 III. 4-356.

<sup>1315</sup> Ducrocq 1897-1905 III. 6-95.

<sup>1316</sup> Ducrocq 1897-1905 III. 96-159.

<sup>1317</sup> Ducrocq 1897-1905 III. 160-275.

<sup>1318</sup> Ducrocq 1897-1905 III. 276-283.

<sup>1319</sup> Ducrocq 1897-1905 III. 284-356.

rendé (*ordre religieux*).<sup>1320</sup> Itt kitér a bevett és nem bevett felekezetek (*cultes reconnus et non reconnus*) vonatkozásában alkalmazott elvekre,<sup>1321</sup> a bevett vallások egyházszervezetére (római katolikus, protestáns, református, evangélikus)<sup>1322</sup> és külön tárgyalja az izraelita vallásgyakorlás szervezetét,<sup>1323</sup> továbbá az egyházi intézkedés elleni világi jogorvoslat fórumait (*recours pour abus*).<sup>1324</sup> A harmadik rész vizsgálati szempontja a természet(es) rend, a polgári (civil) társadalom rendje (*ordre naturel ou civil*).<sup>1325</sup> Ennek körében a következő témákat veszi vizsgálat alá. Elsőként az egyén szabadság(jog)okat tárgyalja (*liberté individuelle*).<sup>1326</sup> Ezt követik a polgári (politikai) jogokban való egyenlőség (*égalité civile*) vagy a törvény előtti egyenlőség (*égalité devant la loi*).<sup>1327</sup> Az egyesüléshez és az egyesületek (társaságok) alapításához való jog (*droit de réunion et droit d'association*) is Ducrocq által vizsgált terület.<sup>1328</sup> Foglalkozik a mű még a sajtószabadsággal;<sup>1329</sup> egy alfejezeten belül vizsgálja a szerző foglalkozás megválasztásának szabadságát (*liberté du travail*), a kereskedés szabadságát (*liberté du commerce*) és az iparüzés szabadságát (*liberté de l'industrie*).<sup>1330</sup> Tárgyalja a tulajdon sérthetetlenségét (*inviolabilité de la propriété*);<sup>1331</sup> de a fejezetnek egy csekély része a tulajdonképpeni szabadságjog tárgyalása<sup>1332</sup> és hatalmas teret kap a kisajátítási jog története, szabályai, a jogintézmény széleskörű kifejtése, a bírói út részletes szabályainak bemutatása (hangsúlyozva a fejezet köz hasznát – *utilité publique*, ugyanakkor rendkívül változatos olyan területek bemutatását, ahol az állam kisajátíthat, bányajogát gyakorolhatja, avagy egyedárúsági joggal élhet).<sup>1333</sup> A kisajátítási jogi rész „könyv a könyvben” amely önálló monográfiaként is értelmezhető. A szabadságjogok tárgyalása sokban emlékeztet Lorenz Stein *Verwaltungslehre*jére (ott külön kötet volt a sajtójog, sajtóigazgatás), és a tárgyalás szerkezete a francia (korai) emberi jogias nézőpont, és a német közigazgatástan rendszerének vegyüléke.

<sup>1320</sup> Ducrocq 1897-1905 III. 357-476.

<sup>1321</sup> Ducrocq 1897-1905 III. 358-375.

<sup>1322</sup> Ducrocq 1897-1905 III. 376-442.

<sup>1323</sup> Ducrocq 1897-1905 III. 443-447.

<sup>1324</sup> Ducrocq 1897-1905 III. 448-476.

<sup>1325</sup> Ducrocq 1897-1905 III. 477-818.

<sup>1326</sup> Ducrocq 1897-1905 III. 480-506.

<sup>1327</sup> Ducrocq 1897-1905 III. 507-515.

<sup>1328</sup> Ducrocq 1897-1905 III. 516-538.

<sup>1329</sup> Ducrocq 1897-1905 III. 539-573.

<sup>1330</sup> Ducrocq 1897-1905 III. 574-609.

<sup>1331</sup> Ducrocq 1897-1905 III. 610-818.

<sup>1332</sup> Ducrocq 1897-1905 III. 610-615.

<sup>1333</sup> Ducrocq 1897-1905 III. 616-818.

A negyedik kötet az állam polgári jogi személyiségét és a nemzeti köztulajdont (kincstári javakat) tárgyalja (*L'État personnalité civile et domaine*). Azaz ebben a kötetben a közigazgatással kapcsolatban álló közdolgok jogának közigazgatási szempontú bemutatása olvasható (a korábbi vizsgált művekben ennyire élesen nem volt tetten érhető a terület). A mű egyik főfogalma a jogi személyiség (*personnes civiles*). Az első fejezet az államot (*État*) vizsgálja.<sup>1334</sup> Ez a vizsgálódás a további két kötetben is folytatódik, így ez a kötet egyetlen fejezet csupán. Az első rész az állam jogi személyiségével foglalkozik (*Personnalité civile de l'État*);<sup>1335</sup> a második a francia állam személyiségével, és a Franciaország által elismert külállamokkal (*Personnalité civile en France des États et Souverains étrangers reconnus par la France*);<sup>1336</sup> a harmadik a közjavak felett őrködő állammal (*L'État gardien du domaine public*).<sup>1337</sup> Ilyenek különösen az országos utak (*routes nationales*);<sup>1338</sup> a hajózható vagy tutajozható (faúsztatásra alkalmas) folyók és patakok (*fleuves et rivières navigables ou flottables*);<sup>1339</sup> a tengerpart (*rivages de la mer*);<sup>1340</sup> a tengerszorosok, a kis (torkolati) kikötők, és a nagy kikötők (*Ports, havres, et rades*).<sup>1341</sup> A negyedik rész az állami tulajdonlást az állam saját földterületein (tulajdonképpen ingó-és ingatlan javain) kutatja (*L'État propriétaire de son domaine propre*).<sup>1342</sup>

Az Eugène Petittel közösen írt ötödik kötet szintén az állam „jegyében” az államadósság és az adók kérdését (*L'État dette publique et impôts*). A kötet még a közigazgatási jog és pénzügyi jog egységének szellemében íródott. A kötet számos témát dolgoz fel a kérdéskörben. Az első ilyen tárgyú fejezet az adós, „tartozó” állam és az adók kérdését járja körül.<sup>1343</sup> A második fejezet az állam „életre szóló” (holtig tartó) kiadásaként jellemezi a nyugdíjakat (*dette viagère de l'État; pensions de retraite*) – ezek természetesen a nyugalomba vonultak haláláig terhelik az államot (államok viszonylag ritkán szűnnek meg).<sup>1344</sup> A következő fejezet az állam, mint közpénzek kezelője, az önkéntes és hivatalos letétek kezelője (*L'État depositaire; Caisse des dépôts et consignations*) címet viseli.<sup>1345</sup>

<sup>1334</sup> Ducrocq 1897-1905 IV. 5-572.

<sup>1335</sup> Ducrocq 1897-1905 IV. 10-57.

<sup>1336</sup> Ducrocq 1897-1905 IV. 58-84.

<sup>1337</sup> Ducrocq 1897-1905 IV. 85-440.

<sup>1338</sup> Ducrocq 1897-1905 IV. 137-170.

<sup>1339</sup> Ducrocq 1897-1905 IV. 171-205.

<sup>1340</sup> Ducrocq 1897-1905 IV. 206-233.

<sup>1341</sup> Ducrocq 1897-1905 IV. 234-243.

<sup>1342</sup> Ducrocq 1897-1905 IV. 463-572.

<sup>1343</sup> Ducrocq 1897-1905 V. 1-172.

<sup>1344</sup> Ducrocq 1897-1905 V. 173-254.

<sup>1345</sup> Ducrocq 1897-1905 V. 255-582.

A Georges Barilleauval közös hatodik kötet (stílustörésként, illetve a negyedik kötet tematikájához való visszatérésként értelmezhetően) a jogi személyiség - az államon kívüli jogi személyiséggel rendelkező más szervezetek kérdését járja körül (*personnes civiles – personnes civiles autre que l'État*).<sup>1346</sup> A fogalmi bevezetőt követően<sup>1347</sup> az első fejezet a jogi személyiség általános elméletével foglalkozik (*théorie général de la personnalité civile*).<sup>1348</sup> Komoly tudományos háttér mentén mutatja be a szöveg a közjog és a magánjog eltérő álláspontját a jogi személyiséggel kapcsolatosan. Pontosabban, hogy a közjog és a magánjog mely elemei voltak a teóriához felhasználhatóak. Összehasonlító szempontból érdekes, ahogyan a kötet Savigny francia jogtudományra tett hatását mutatja be a jogi személyiség vonatkozásában.<sup>1349</sup> Ugyanakkor erősen hangsúlyozott az élő jog bemutatása is (még a többi kötetnél is erőteljesebben jelentkezik e törekvés). A tágabb értelemben vett közintézmények (*établissements publics*) a kötet jelentős részét foglalják el.<sup>1350</sup> A kötet ilyenként fogja fel a *département*-t;<sup>1351</sup> a községet (*commun*);<sup>1352</sup> községek társulását és községek szövetségét (*sections de communes et syndicats de communes*);<sup>1353</sup> a tudományos és oktatási (köz)intézményeket;<sup>1354</sup> az egyházi és vallási (köz)intézményeket;<sup>1355</sup> a menhelyek/kórházak/éjjeli menedékhelyek (*établissements publics d'assistance*).<sup>1356</sup> A közhasznú intézetek (*établissements d'utilité publique*)<sup>1357</sup> lehet tudományos vagy oktatási intézmény (tudományos társaság, irodalmi, vagy művészeti egyesület);<sup>1358</sup> vallási társulat, ezen belül szerzetes-vagy apácarend (*congrégation religieuses*).<sup>1359</sup>

Ducrocq nagymonográfiája egyszerre foglalata egy olyan kornak, amikor az alkotmányjog, a közigazgatási jog, és a pénzügyi jog viszonylagos egységességéről

<sup>1346</sup> Ducrocq 1897-1905 VI. 1-608.

<sup>1347</sup> Ducrocq 1897-1905 VI. 1-8.

<sup>1348</sup> Ducrocq 1897-1905 VI. 9-126.

<sup>1349</sup> Ducrocq 1897-1905 VI. 23-25.

<sup>1350</sup> Ducrocq 1897-1905 VI. 127-569.

<sup>1351</sup> Ducrocq 1897-1905 VI. 128-177.

<sup>1352</sup> Ducrocq 1897-1905 VI. 178-435.

<sup>1353</sup> Ducrocq 1897-1905 VI. 436-457.

<sup>1354</sup> Ducrocq 1897-1905 VI. 458-473. Ide tartoznak: az *Institut de France*, és az öt francia akadémia; az Orvostudományi Akadémia; az *Université de France*; a más egyetemek és felsőoktatási intézmények; a különféle középfokú (*lycées et collèges*) és alsó fokú oktatási intézmények. Erre ld.: Ducrocq 1897-1905 VI. 458.

<sup>1355</sup> Ducrocq 1897-1905 VI. 474-503. Ide tartoznak: a káptalanok (*chapitres*); az egyházközségek (*cures*); papi szemináriumok (*séminaires*); a nyugdöntárak kiérdemesült vagy mozgásukban korlátozott papok számára (*caisses de retraites pour prêtres âgés ou infirmes*); az egyházközségi vagyonkezelő testületek (*fabriques*). Erre ld.: Ducrocq 1897-1905 VI. 474.

<sup>1356</sup> Ducrocq 1897-1905 VI. 504-569.

<sup>1357</sup> Ducrocq 1897-1905 VI. 571-608.

<sup>1358</sup> Ducrocq 1897-1905 VI. 571-575.

<sup>1359</sup> Ducrocq 1897-1905 VI. 575-608.



beszélhettünk. A hét (hat) kötet elméletileg jól megalapozott, bár többségében a már ekkor is igen bonyolult hatályos jogban igazít el (olykor a jogszabályok függelékszerű közlésével). A mű egyszerre tudományos és joggyakorlatot bemutató nagyívű munka, amely a kisebb témákat szélszámokkal (margószámokkal) látja el. A hat tényleges szöveggéközlő kötetben ezek nem kezdődnek újra. A mű 2490 ilyen kisebb alpontot válaszol meg. A könyvsorozat –olykor külön megoldásai ellenére– Stein, Gneist, és Goodnow munkájához hasonlóan a világ közigazgatás-tudományának egyik megkerülhetetlen darabja.

#### V.1.4.Léon Duguit

Léon Duguit jogi tanulmányait a Bordeaux-i Egyetemen végezte. 1892-től a Bordeaux-i Egyetemen találjuk, ahol később professzor, majd dékán lett. 1925 és 1926 között a Kairói Egyetemen is oktatott. Hatott rá a szociológia tudománya, bordeauxi kollégája, Émile Durkheim révén, valamint a német Georg Jellinek államelméleti munkássága is megérintette.<sup>1360</sup>

Művei közül kiemelkedik az 1913-ban írott *Les transformation du droit public*, amelyben a közjog metamorfózisáról ír. 1926-ban, Párizsban jelentette meg a *Leçons de droit public général faites à la Faculté de droit de l'Université égyptienne* című munkáját. 1911 és 1925 között írt ötkötetes *Précis de droit constitutionnel* című munkája a szerző alkotmányjogi nézeteit foglalja össze.

Duguit (alapvetően barátságos) rivalizálást folytatott a Bordeaux-i Iskola (*école de Bordeaux*) alapítójaként a Maurice Hauriou nevével fémjelzett Toulouse-i Iskolával szemben (*école de Toulouse*). Duguit iskolája központi fogalomnak az állam és a közigazgatás vonatkozásában a közhatalmat, egy adott intézmény közhatalmi jellegét tekintette (*puissance publique*), szemben a Hauriou-féle közszolgáltatással (*service public*). A vita egyik fontos pontja volt a német teóriából kivirágzott állam (köz)jogi (jogi) személyiségének különféle megítélése (a kérdés jelentőségét példának okáért Ducrocq is kellően körvonalazta a korban. Az egyik ilyen vitában mondta állítólag Jèze, hogy soha nem ebédelne együtt egy jogi személlyel (*personne morale*; vö.: *homme morale* azaz erkölcsös ember).<sup>1361</sup>

<sup>1360</sup> Életére ld.: Bonnacasse, Julien: *La science juridique française: quelques aspects fondamentaux de l'oeuvre de Léon Duguit*. Paris, 1929. 34. Bocard. Ld. különösen az 5-15. lapokon írtakat. Valamint német nyelven: Motte, Olivier J.: Duguit, Léon. In: Stollteis, Michael: *Juristen. Ein biographisches Lexikon von der Antike bis zum 20. Jahrhunderts*. München, 2001.<sup>2</sup> 187. Beck.

<sup>1361</sup> Nézetekre ld.: Légendre 1968 7., 13., 89. ; Langrod 1982 72-75.; Chrétien 2011 94-99.

Jelentős korszakhatár volt az 1873-as *Blanco*-ügy/ítélet (*arrêt Blanco*). Maga az ügy a következőkben állott. Egy öt éves kislányt, a vétlen Agnès Blanco-t az állami tulajdonú dohánygyár vonatvagonja egy balesetben súlyosan megsebezte. Édesapja polgári jogi úton követelt kártérítést az államtól a rendes bíróság előtt. A rendes bíróság a Közigazgatási Bíróságot gondolta hatáskörrel és illetékességgel rendelkezőnek, ezért a Hatásköri Bírósághoz (*Tribunal des conflits*) fordult. A döntés rámutatott arra, hogy a közhatalom felelősségét illetően nem mindig elegendő, vagy lehetséges a reparáció, különösen problémás ez akkor, amikor az elkövető, vagy kárt okozó személy a közigazgatás mögé tud bújni, és erkölcsi felelősségrevonásra nem kerül sor, csak anyagi jellegű kompenzációra.<sup>1362</sup>

### V.1.5. Gaston Jèze

Gaston Jèze 1892-ben fejezte be egyetemi tanulmányait. Ezt követően a Lille-i Egyetemen tanított közjogot.<sup>1363</sup> Később Duguit tanítványa lett, és annak halálát követően a *service public* jegyében működő Bordeaux-i Iskola vezető alakjaként.

(Maga Hauriou Jèze-t korábban is az elleniskola jelentős gondolkodójaként említette). A baloldali érzelmű tudós a közigazgatási jog mellett a pénzügyi jog művelője volt, és már korán a pénzügyi jog önállósága mellett foglalt állást. Jogpozitivistaként ferde szemmel tekintett a metafizikai dogmákra a jogban (pl. a jogi személy túlhangsúlyozása).<sup>1364</sup> Egyes források neki tulajdonítják a közgazdaságtanban még Keynes előtt az *equilibrium* törvény (*loi d'équilibre*) megfogalmazását 1922-es, Párizsban megjelent pénzügyi jogi művében, amely a *Cours de science des finances et de législation financière française* címet viselte.<sup>1365</sup>

Jèze 1904-ben egy kötetben, majd 1925 és 1936 között három kötetben jelentette meg *Les principes généraux du droit administratif* című munkáját, amely *service public* alapú fő műve.<sup>1366</sup> Ennek német fordítása is elkészült, és egy, Georg Jellinek által szerkesztett könyvsorozatban jelent meg.<sup>1367</sup>

<sup>1362</sup> Az ügyre ld.: Chrétien 2011 91-92.

<sup>1363</sup> Erre ld. e műve címlapján olvasható adatokat: Jèze, Gaston: *Les principes généraux du droit administratif*. Paris, 1904. 175. Berger-Levrault. (Később háromkötetes művé fejlesztette).

<sup>1364</sup> Működéséről: Milet, Marc: *La Faculté de droit de Paris face à la vie politique. De l'affaire Scelle à l'affaire Jèze, 1925-1936*, Paris, 1996. 239. LGDJ.

<sup>1365</sup> Szintén neves adó definíciója mellett e kérdést is érinti: Négrin, Olivier: Une légende fiscale : la définition de l'impôt de Gaston Jèze. *Revue de droit public* Vol. 114. (2008) No. 1. 119-131.

<sup>1366</sup> Jèze, Gaston: *Les principes généraux du droit administratif*. I. *La technique juridique du droit public français*. II. *La notion de service public*. III. *L'entrée au service public: le statut des agents publics*. Paris, 1925-1936. 1255. LGDJ.

<sup>1367</sup> Jèze, Gaston: *Das Verwaltungsrecht der Französischen Republik*. Tübingen, 1913. XVI., 528. J.C.B. Mohr-Paul Siebeck. Das öffentliche Recht der Gegenwart 23.

## V.2.A német közigazgatás-tudomány

### V.2.1.Általános trendek

A XX. század első felében a jogdogmatika még inkább előtérbe került, mint a korábbiakban. Ezért foglalkozunk az irányzat klasszikusával, Otto Mayerral, és az adminisztrációt sajátosan szemlélő, a német közigazgatási szemléletet sokban megváltoztató Ernst Forsthoffal.

### V.2.2.Otto Mayer

Otto Mayer német közigazgatási jogász, és egyházjogász<sup>1368</sup> volt. Jogi tanulmányait az Erlangeni Egyetemen végezte, rövid berlini és heidelbergi félévei mellett. 1871-ben Strassburgba költözött, hogy megismerkedjék a francia joggal. 1881-ben habilitált. 1882-ben a közigazgatási jog professzora lett a strassburgi Kaiser-Wilhelms-Universität keretei között. Itt és a Lipcsei Egyetemen is rektor volt.<sup>1369</sup>

Otto Mayer munkásságának, és az e munkásság által létrejött műveknek és eredményeknek három jellegzetessége van. Először is, őt tekintik a német közigazgatási jogdogmatika vezéregyéniségének (a német szakirodalom a jogi módszer a közigazgatás-tudományban /*juristische Methode in der Verwaltungsrechtswissenschaft*/)<sup>1370</sup> elnevezéssel is illeti tevékenységét). Másodszor, nemcsak a német közigazgatási joggal, hanem a francia közigazgatási joggal is foglalkozott 1886-ban megjelent *Theorie der französischen Verwaltungsrechts* című munkája.<sup>1371</sup> A terjedelmes monográfia szép példája a német közigazgatási jogászok francia közigazgatási jog iránti érdeklődésének (lásd némi szellemi párhuzamként Jèze munkájának németre fordítását 1913-ból). Ezt a kötetet a másodlagos német szakirodalom iránymutatónak (*einer richtungsweisenden Monographie*) nevezi.<sup>1372</sup> Fő műve az először 1895-1896-ban, majd 1914 és 1917 között megjelent *Deutsches Verwaltungsrecht* című nagymonográfiája, melynek az 1924-es, kibővített harmadik kiadása

<sup>1368</sup> Jönsson, Katja-Wolfes, Matthias: Otto Mayer. In: BBKL XV. Herzberg, 1999. 991-1011. Verlag Traugott Bautz.

<sup>1369</sup> Heyen 1990. 551-552.

<sup>1370</sup> Ld. a német források közül: Pauly 2011 47. A hazai szakirodalomban Fábián Adrián értékelése is foglalkozik a problémával. A szerző rámutat arra, hogy Mayer jogi módszerének az egyén jogainak jogviszony-alapú közigazgatási szempontból tekintett jelentősége fejezi ki a lényegét leginkább. Erre ld.: Fábián 2011 128.

<sup>1371</sup> Mayer, Otto: *Theorie des französischen Verwaltungsrecht*. Strassburg, 1886. 727. Trübner.

<sup>1372</sup> Pauly 2011 47-48.

volt a végső alakja, a máig is idézett, úgynevezett „legjobb kiadás”.<sup>1373</sup> Harmadszor, Mayer életművének az a jellegzetessége, hogy bár a XIX. században indult munkássága, de igazából hatását az 1924-re kikristályosodott fő művét követően érezte. Ez a munka több területen is érezte hatását, például a közigazgatási cselekmény elmélete (közigazgatási aktustan teóriája) körében;<sup>1374</sup> továbbá a szerződéses viszonyok és a közigazgatás területén;<sup>1375</sup> vagy az állampolgár és a közigazgatás viszonyában, amelyet hatalmi viszonyként ábrázolt.<sup>1376</sup>

Ha a másodlagos irodalom véleményeit tekintjük Otto Mayerral kapcsolatban, akkor ki szokás emelni, hogy a jogi módszerű közigazgatási jogtudomány (azaz a tulajdonképpeni közigazgatási jogdogmatika) körében „felülmúlhatatlan tetőpontot jelent” (*unübertroffenen Höhepunkt geführt*) tudományos tevékenysége, amely által munkássága és ő maga „tényleges megteremtője és valóságos klasszikusa a modern német közigazgatási jogi módszertannak” (*eigentliche Schöpfer und Klassiker der modernen deutschen verwaltungsrechtlichen Methode*).<sup>1377</sup> A jogi reformok időszakában keletkezett *Deutsches Verwaltungsrecht* című könyv tematizálását illetően a másodlagos szakirodalom a rendszerezett („jól rendezett”) közigazgatási jog (*wohlgeordneten Verwaltungsrecht*); a közigazgatási cselekmény (aktus); a jogszabály (törvény) elsődlegessége (*Vorrang*) körében kifejtett nézeteit hangsúlyozza.<sup>1378</sup> Van, aki szerint Mayer képezi a hidat a romantikus népi gondolat és a „kisnémet” államhatalmi gondolat között (*die Brücke zwischen romantischem Volksgedanken, und kleindeutschem Machtstaatgedanken*), egyben pedig a Savigny-féle organikus elvek és a Jhering-féle jogi célelmélet,<sup>1379</sup> mint két szélsőség között ő a mérleg nyelve. Kiemelik fogalomalkotó képzelőerejét (*Begriffssphantasie*).<sup>1380</sup> Kissé talán anakronisztikus az a megállapítás, mely szerint a közigazgatási jog általános és különös részre osztása Mayer érdeme lenne.<sup>1381</sup> Ugyanakkor (a nem német) másodlagos irodalomban olvasható az a kritika,

<sup>1373</sup> Mayer, Otto: *Deutsches Verwaltungsrecht* I.-II. München, 1895-1896.<sup>1</sup> 1914-1917.<sup>2</sup> 1924.<sup>3</sup> 382.; 409. Duncker und Humblot.

<sup>1374</sup> Mayer aktustanának monografikus elemzésére ld. az alábbi habilitációs értekezést: Schmidt de Caluwe, Reimund: *Der Verwaltungsakt in der Lehre Otto Mayers. Staatstheoretische Grundlagen, dogmatische Ausgestaltung und deren verfassungsbedingte Vergänglichkeit*. Tübingen, 1999. XXII., 333. Mohr Siebeck.

<sup>1375</sup> A közigazgatás és a szerződés viszonyáról alkotott Otto Mayer-i nézetek elemzésére ld. a következő disszertációs kismonográfiát: Dewitz, Ralf Michael: *Der Vertrag in der Lehre Otto Mayers*. Berlin, 2004. 145. Duncker und Humblot.

<sup>1376</sup> A témát röviden *exponálja* a közigazgatás-elmélet körében a legújabb irodalomban: Szamel K. 2010 65.

<sup>1377</sup> Pauly 2011 47.

<sup>1378</sup> Pauly 2011 47-48.

<sup>1379</sup> Heyen 1982 38.

<sup>1380</sup> Pauly 2011 48.

<sup>1381</sup> A közigazgatási jog általános és különös részének tanát Szamel Katalin szerint Mayer teremtette meg. Erre: Szamel K. 2010 65. Ez az 1895-1896-os tankönyvével előbb nem történhetett meg. Azonban a magyar Csikynél már 1888-as tankönyvét illetően találunk általános részt, és egy anyagi rész nevű kötetet, amely a különös részt foglalja magában (Stein hatásait mutatja a különös rész felosztása már Concha fellépése előtt). A Szamel Katalin

hogy Mayer elmélete sajátos volt a közigazgatás szervezetére vonatkozó joganyagot (ellentétben a korábbi német-osztrák-svájci tudomány hagyományaival) nem a közigazgatási jog, hanem az alkotmányjog részének tekintette (később Forsthoff emelte vissza a közigazgatási jogi gondolkodásba).<sup>1382</sup> Az ezzel kapcsolatos kritika a korábbi és jelenlegi hazai szakirodalomban is tetten érhető.<sup>1383</sup>

### V.2.3.Ernst Forsthoff

Ernst Forsthoff a német közigazgatási jogtudomány (és a legtagabb értelmű közigazgatás-tudomány) egyik legellentmondásosabb személyisége. Jogi tanulmányait a Freiburg im Breisgaui Albert-Ludwigs-Universität-en, továbbá a Marburgi Egyetemen és a Bonni Egyetemen végezte. 1933-ban habilitált Freiburg im Breisgauban. Nemcsak egyetemi tanulmányait végezte több egyetemi városban, de számos helyen oktatott.

1935-ben a Hamburgi Egyetemen találjuk, 1936-ban a königsbergi Albertus-Universität professzora. 1937-től az NSDAP tagja volt. 1942-ben a Bécsi Egyetem tanára. 1943-ban a Heidelbergi Egyetemre került, ahol a Gestapo megvonta tőle az egyetemi tanítás, oktatás jogát. Az amerikai katonai kormányzóság az állami szolgálatból elmozdítandó személyként jelölte meg Forsthoffot. Ténylegesen újra oktatni csak 1952-től tudott, 1960-tól a ciprusi alkotmány egyik fő szövegezője volt, és az ottani alkotmánybíróság tagja.<sup>1384</sup>

Inkább a politikai filozófia körébe tartozó 1933-as *Der totale Staat* című munkájáért ítélik el, amelyet itt nem elemzünk, de amelyben a *Führerprinzipet* védelmezte, Carl Schmitthez hasonlóan. Azt az 1937-es, sok szerzős közigazgatási jogi tankönyvet, melybe ő is írt, már a Nemzetiszocialista Német Munkáspárt adta ki.<sup>1385</sup> (Közigazgatási tankönyve 1950 és 1973 között is jelent meg, tíz kiadást érve meg).

---

által a 65. lap 76. lábjegyzetében írt 1900-as BGB általános és különös részre való felosztása nem értelmezhető korszakhatárként. Ugyanis a modern magánjogban a kötelmi jog körében jelent meg az általános és különös rész *dichotómiája*, melyet Savigny 1851-1853-as *Obligationenrecht* I.-II. című munkájában jelent meg. Erre ld. : Földi András: Adalékok a kötelmi jog általános része mint rendszertani egység kialakulásának kérdéséhez. In: Ünnepi tanulmányok Révész T. Mihály 65. születésnapja tiszteletére (ed.: Máthé Gábor-Mezey Barna). Budapest, 2010. 82-98. Gondolat. Libri Amicorum 38.

<sup>1382</sup> Fábrián 2011 129.

<sup>1383</sup> Szamel K. 2010 65., és előzményként Szamel L. 1996.

<sup>1384</sup> Herrmann, Florian: Forsthoff, Ernst. In: Stollteis, Michael: *Juristen. Ein biographisches Lexikon von der Antike bis zum 20. Jahrhundert*. München, 2001.<sup>2</sup> 219. Beck. A legújabb irodalomból: Schütte, Christian: *Progressive Verwaltungsrechtswissenschaft auf konservativer Grundlage. Zur Verwaltungsrechtslehre Ernst Forsthoffs*. Berlin, 2006. 199. Verlag Duncker und Humblot. Meinel, Florian: *Der Jurist in der industriellen Gesellschaft. Ernst Forsthoff und seine Zeit*. Berlin, 2011. Akademie Verlag.

<sup>1385</sup> Forsthoff, Ernst et al.: *Deutsches Verwaltungsrecht* (Eds.: Werner Best – Hans Frank). München, 1937. Zentralverlag der NSDAP – Franz Eher.

Számunkra sokkal érdekesebb azonban a politika által kevésbé érintett kisebb terjedelmű, de nagy hatású szakmunkája, mely a *Die Verwaltung als Leistungsträger* címet viseli, és 1938-ban jelent meg.<sup>1386</sup> Forsthoff e rövid anyagának legfőbb találmánya a szolgáltató közigazgatás (*Leistungsverwaltung*). Más elnevezésekkel teljesítményi, vagy szükségletkielégítő közigazgatásnak is nevezik, melyet a (főképpen a porosz rendőrállam által megtestesített) beavatkozó közigazgatással, más néven rendfenntartó közigazgatással (*Eingriffsverwaltung*) szokás szembeállítani. A szolgáltató közigazgatás a közigazgatás gazdasági jellegű tevékenységéhez kötődik, fő célja a szükségletek kielégítése (*Daseinsvorsorge*).<sup>1387</sup> Ez a szolgáltató közigazgatás attól szolgáltató, hogy közszolgáltatást biztosít a polgároknak.<sup>1388</sup> Tudomásunk szerint a magyar szakirodalomban<sup>1389</sup> figyelembe nem vett tény, hogy a német *Daseinsvorsorge* nem egyéb, mint a francia *service public* analógiája (*Entsprechung*).<sup>1390</sup> Ilyem értelemben Forsthoff újdonsága viszonylagosabb, de még mindig igen jelentős. Ugyanakkor szükséges lenne a *service public* és a *Daseinsvorsorge* összehasonlító egybevetése a kellő tisztázáshoz.<sup>1391</sup>

### V.3. Az angolszász közigazgatás-tudomány

#### V.3.1. Általános trendek

A XX. század első felében megnövekedett a közigazgatással foglalkozó tankönyvek, monográfiák száma. Ezek egy jelentős része a szervezés- és vezetéselmélet körébe tartozó munka. Kifejezetten jogi munkák kevésbé jellemzőek (a klasszikussá lett Goodnownak nincs igazi folytatója), azonban a hazai értelemben vett közigazgatással hasonló értelemben a *Government*-típusú<sup>1392</sup> kötetek foglalkoztak az USA-ban, némileg a Bryce által kicövekelt keretek között haladva a korszakban. Ennek egy 1945 előtti példája Thomas Harrison Reed

<sup>1386</sup> Forsthoff, Ernst: *Die Verwaltung als Leistungsträger*. Berlin-Stuttgart, 1938. IV., 50. Kohlhammer.

<sup>1387</sup> Koi Gyula: Szolgáltató közigazgatás. In: *Jogi lexikon*. (Ed.: Lamm Vanda). Budapest, 2009. 726. Complex. Ld. a címszót: 632.

<sup>1388</sup> Fábrián 2010 129.

<sup>1389</sup> Pl.: Szamel L. 1996 II. 13-14. ír kifejezetten Forsthoffról és a szolgáltató közigazgatásról.

<sup>1390</sup> „Als innovativer „Brückenbegriff“ lässt sich Ernst Forstoffs im Rückgriff auf Hegel wie Heidegger und Jaspers entwickelte und als Entsprechung zum französischen Institut der *services publics* gedachte „Daseinsvorsorge“ verstehen.” Pauly 2011 51.

<sup>1391</sup> Ezáltal elrelativizálódhat is akár Szamel Lajos azon megállapítása, hogy a *Daseinsvorsorge* Forsthoff fogalomalkotása-e. A szó mindenképpen, azonban a *service public*kel való egyezés mértéke a kérdés. Az lehet pusztán inspiráció, vagy hatás, de akár áthatás, vagy recepció is (a másodlagos forrás analógiának minősíti, de ebből nem szűrhető le az átvétel jellege). Ez a probléma mélyebb kutatások nélkül nem dönthető el.

<sup>1392</sup> A *government* szó nem csak kormányt, közigazgatást is jelent.

1933-as monográfiája *Form and function of American Government* címmel.<sup>1393</sup> A tankönyvirodalom az USA-ban –korszakhatárunkon túl bár- de az 1950-es és 1960-as évekre jut el oda, hogy egy 1932 óta megjelenő, és 1962-ben tizenötödik kiadását élő,<sup>1394</sup> Wallace S. Sayre szellemes és ötletes táblázatát tartalmazó kötet eljusson odáig, hogy a forgalomban lévő munka *Government* tárgyú tankönyveket kötetenként feltáró jellegű annotációba; tematikusan pedig táblázatba gyűjti aszerint, hogy melyik milyen tematikát érint. Ilyen a közigazgatás tanulmányozása (*Study of Government*); a közigazgatáselmélet (*Theory of State and Government*); a törvényhozás; a közszolgálat; a helyi önkormányzatok; a szociális biztonság és közegészségügy, az oktatás stb.).<sup>1395</sup>

Az angolokat illetően a korábbiakban is írtunk a közigazgatási tematika körüli nehézségekről (Dicey). Valójában csak elvétve találunk kifejezetten közigazgatási jogi jellegű tudományos munkát, ilyen William Alexander Robson *Justice and administrative law* című 1928-as munkája,<sup>1396</sup> amely a bíróságok és a közigazgatás kapcsolatát, valamint a közigazgatási bíráskodást mutatja be angol szemmel.<sup>1397</sup>

Szintén említhető még egy másik, Adam Smith neves közgazdasági alpművének címét részlegesen *travesztáló* munka Charles Kenneth Allen tollából, aki főként a végrehajtó hatalmat és az átruházott törvényhozást vizsgálta, nem megelégedve alapvető közigazgatási kérdésekről sem.<sup>1398</sup>

Igazán nevéssé ezek a szerzők nem váltak, mert ekkorra, főleg Amerikában, már az a szervezés-és vezetéstan, a manager szemléletű közigazgatás hatott, melynek egy olyan képviselőjét vizsgáljuk, aki tudottan hatott Magyarországon is.

### V.3.2.Luther Gulick

Gulick Oszakában, Japánban született angamerikai közigazgatás-tudós volt, aki száz esztendősen, 1993-ban hunyt el.<sup>1399</sup> 1914-ben végzett az Oberlin College-ban, és 1920-ban

<sup>1393</sup> Reed, Thomas Harrison: *Form and Functions of American Government*. New York, 1933. XVI, 549. World Book.

<sup>1394</sup> Sayre, Wallace S.: *American Government*. New York 1932.<sup>1</sup> 160. 1962.<sup>15</sup> XIX., 283. Barnes and Nobles.

<sup>1395</sup> Sayre 1962 XII-XV. és XVI-XIX.

<sup>1396</sup> Robson, William Alexander: *Justice and administrative law. A Study of the British Constitution*. London, 1928. 426. MacMillan.

<sup>1397</sup> Ld.: Poole 2010 130-131.

<sup>1398</sup> Allen, Charles K.: *Law and Orders. An inquiry into the nature and scope of delegated legislation and executive power of England*. London, 1945. XVI., 385. Stevens and Sons.

<sup>1399</sup> Blumberg, Stephen K.: Seven decades of public administration: a tribute to Luther Gulick. *PAR* Vol. 41 (1981) No. 2. 245.

szerzett PhD-t a Columbián. 1931 és 1942 között a Columbia Egyetemen tanított. 1921 és 1962 között az *Institute of Public Administration* igazgatója volt.

Legnevezetesebb munkájának az 1937-es *Papers on the Science of Administration*, tartják melyet Lyndall Urwickkel együtt alkotott. melyben a közigazgatás tevékenységének jellegét vizsgálták (a működés természete).<sup>1400</sup>

Számos műve korszakhatárunk után jelent meg, ezek közül legérdekesebb talán az 1948-as *Administrative Reflections from World War II*.

Ő alkotta meg a POSDCORB (egyes forrásokban ritkábban: PODSCORB) betűszót, amely a Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting and Budgeting szavakat rejtja a végrehajtó hatalom funkcióinak leírásaképp.

#### **V.4.Exkurzus: az olasz közigazgatás-tudomány**

##### **V.4.1.Általános trendek**

A XIX. századból a XX. századba való átmenet során az olasz közigazgatásban is éreztette hatását az ipari társadalmak előretörése és a monopolkapitalizmus kifejlődése, valamint a kispolgárok és munkások tömegének konfliktusa az uralmon lévő erőkkel. Amíg a XIX. századot a liberális állam szakralizációja *dominálta*, addig a XX. századot az állam (és az állameszme) hanyatlása jellemezte. A korszak legnagyobb közigazgatási jogi tudományművelőjeként azt a Santi Romanót tartják, akiről hosszabban is szólunk. (Orlando tanítványa volt, de maga Orlando nagyjából 1921-ig éreztette erőteljesebben hatását, illetve 1952-ben, 92 évesen hunyt el –a mi Conchánkhoz hasonlóan magas kort elérve-, 5 évvel élve túl Romanót).

1922 és 1945 között az olasz fasizmus sem hagyta érintetlenül az olasz közigazgatást (elég csak a korporativizmus nyomán kibontakozó „újnak” kikiáltott közigazgatásra, és az azt építő szerzőkre gondolni). Ők voltak az „új tudomány” a korporatív jog (*diritto corporativo*) kutatói, és ezzel egy embertelen rendszer, a Benito Mussolini nevével fémjelzett olasz fasizmus kiszolgálói. A korszak legjelentősebb olasz közigazgatás-tudósa Guido Zanobini volt, Romano egy tanítványa, aki az Orlando és Romano jogászai látásmódjában fogant egykötetes tankönyvekhez (pl.: Salandra 1921-es műve, még a „rég” korszakból,<sup>1401</sup> igen

<sup>1400</sup> Gulick, Luther-Urwick, Lyndall: *Papers on the Science of Administration*. New York, 1937. V., 195. Institute of Public Administration-Columbia University.

<sup>1401</sup> Salandra, Antonio: *Corso di diritto amministrativo*. Roma, 1921.<sup>3</sup> 375. Athenaeum.



konzervatív, németes dogmatista kötet)<sup>1402</sup> hasonló szellemiségű, de hatkötetes nagy összegző tankönyvet írt (a német Stein vagy a francia Ducrocq alkotott hasonló terjedelmű munkát) *Corso di diritto amministrativo* I.-VI.<sup>1403</sup> címmel 1936 és 1950 között. Ez a nagy munka az alábbi főbb témákra volt figyelemmel (kötetenként): általános bevezetés; közigazgatási bírászkodás; közigazgatási szervezeti jog; a közigazgatás dologi oldala (*Pubbliche beni e mezzi*); a közigazgatási cselekménytan; illetve a hatodik kötet tartalmazta a mutatókat.<sup>1404</sup> (Ez Salandraénál már szélesebb körű szemléletet tükröző mű, bár meg kell jegyezni, hogy Salandra munkája is mély és alapos volt).

#### V.4.2.Santi Romano

Santi Romano 1896-ban fejezte be tanulmányait a Palermói Egyetemen. Tanított Modena, Pisa, és Milánó egyetemén. Később 1928-tól 1943-ig terjedően a római La Sapienza Egyetemen az alkotmányjog és a közigazgatási jog professzora. Szintén 1928-ban lett az olasz Államtanács (*Consiglio di Stato*) elnöke<sup>1405</sup> (hasonló módon, mint ahogy a francia közigazgatási jogtudósok esetében, az olaszok között is több államtanácsos volt).

Tehetsége korán megmutatkozott, így Orlando közvetlen, legközelebbi tanítványai közé került. Már 1901-ben, 26 esztendősen megjelentetett egy biztos kézzel írt, és mestere művével közel azonos című kötetet (*Principi di diritto amministrativo italiano*).<sup>1406</sup> Kötetét édesapjának, Salvatore Romanónak ajánlotta. A kötet nagy *erudícióról* és olvasottságról tanúskodik (láthatóan Hauriou és Jellinek, továbbá Kelsen is hatott rá).<sup>1407</sup> A műben megmutatkozik erős dogmatikai és rendszeralkotó elméje.<sup>1408</sup> A könyv –szerény címe ellenére– a közigazgatási jog általános és különös részét egyaránt nagy mélységben dolgozza fel. A jogrendről írott munkáját (*L'ordinamento giuridico*, 1917) tartják általában

<sup>1402</sup> Különösebb tudománytörténeti bevezetés nélkül, a közigazgatási jog és a közigazgatási cselekmény, aktus fogalmának tisztázását (*Definizione del Diritto Amministrativo; azione amministrativa*) cselekszi meg elsőül. Erre ld.: Salandra 1921 7., 9-10. Ezt követően három fő témát tárgyal: a törvényes kormányt, mint a modern polgári és haladó állam közigazgatási jogának előfeltételét (*Il governo legale come presupposto del Diritto Amministrativo negli Stati moderni civili e progressivi*). Ld.: Salandra 1921 13-202. Másodikként: a közigazgatási szervezeti jogról (*L'Organizzazione della Pubblica Amministrazione*) olvashatunk (az általános elvekről, a központi kormányzat igazgatásáról, továbbá a helyi önkormányzatokról). Ld.: Salandra 1921 203-322. Harmadikként: a kötet a közigazgatási jogalkotást (*La legislazione amministrativa*). Ld.: Salandra 1921 323-372.

<sup>1403</sup> Zanolini, Guido: *Corso di diritto amministrativo* I.-VI. Milano, 1936-1950. Giuffrè.

<sup>1404</sup> A tartalomra ld.: Sandulli 2011 169. A műnek csak négy kötetét említi: Mozzarelli 1982 109.

<sup>1405</sup> Sandulli 2011 169.

<sup>1406</sup> Romano, Santi: *Principi di diritto amministrativo italiano*. Firenze, 1901.<sup>1</sup> 550. 1906.<sup>2</sup> 653. Società Editrice Libreria. <https://archive.org/details/principiidiriri00romagoog>

<sup>1407</sup> Romano 1906

<sup>1408</sup> Sandulli 2011 164.

legnagyobb, itt Hauriou intézmény-elmélete és Hans Kelsen hatása érhető tetten,<sup>1409</sup> de ezzel, mint közigazgatáson kívüli munkával, nem foglalkozunk. Jelentős volt Romano alkotmányjogásként is. Elveit –Hauriou hatására- liberálisnak tekintik, ám közigazgatási munkája a legjobb francia és német (valamint olasz) közigazgatási jogdogmatikai hagyományok elegye.

---

<sup>1409</sup> Mozzarelli 1982 107-108.; Sandulli 2011 164-165.

## VI.A XX. századi magyar közigazgatás-tudomány közigazgatási joggal és közigazgatástannal foglalkozó művelői a Magyary-iskola fellépése előtt (s részben azzal párhuzamosan)

### VI.1.A közigazgatási jog a tankönyvirodalomban

Ez a rész az 1901 és 1945 közötti közigazgatási jogi tankönyvirodalmat dolgozza fel a külföldi hatások szempontjából, kivéve Magyary Zoltán tankönyvét, amely a Magyaryval és a Magyary-tanítványokkal foglalkozó külön fejezetben lesz előadva. Előrebocsátható, hogy a korszakot a tankönyvek rendszeressé válása, olykor stabilitása jellemzi, nincs az 1900 előtti *ad hoc* jelleg.

Mivel a dolgozat külön foglalkozik a közigazgatás és más jogágak kapcsolatával, ezért szükséges néhány olyan trendet rögzíteni, melyet a tankönyvek és monográfiák nem (vagy csupán igen áttételesen) tükröznek. A közigazgatás és a magánjog kapcsolatát illetően Vladár Gábornál olvashatjuk, hogy a közigazgatási jog és a magánjog között a határvonal nem egyenes vonalú, hanem fűrész, egyik a másik területére átnyúlik. (Ezt a hasonlatot Tomcsányitól veszi). Kifejezi, hogy a hatásköri bíráskodás is ennek köszönheti létét, tehát, hogy a konkrét ügy rendes bíróság, vagy a közigazgatási bíróság hatáskörébe tartozik-e. Munkájában külföldi közigazgatási forrást nem idéz.<sup>1410</sup> Balás P. Elemér 1936-os tanulmányában a közigazgatás és büntetőjog kapcsolata körében<sup>1411</sup> rámutat, hogy a közigazgatás sikeres működéséhez az anyagi büntetőjog „érténye” is szükséges.<sup>1412</sup> A két jogág kapcsolata körében rámutat a közigazgatást a jogellenes támadások ellen védő büntetőjogi rendelkezések szerepe mellett a fegyverhasználat,<sup>1413</sup> a parancs,<sup>1414</sup> a jogos védelem hivatali cselekménnyel szemben,<sup>1415</sup> a végszükség mentesítő hatásainak közérdekű korlátozás alá vehető esetköreit idézi fel.<sup>1416</sup> Azaz a tágabb értelmű közigazgatás személyzetének tekinti a katonákat (számos alkalommal idézi a katonai büntetőtörvénykönyvet) és a csendőröket. A német büntetőjogi irodalom jelentős alakjait idézi (Karl Binding, Max Ernst Mayer, továbbá számos német bírósági ítéletet).

<sup>1410</sup> Vladár Gábor: A magánjog és a közigazgatás kapcsolatai. In: *A mai magyar közigazgatás. Az 1936. évi közigazgatási továbbképző tanfolyam előadásai.* (Ed.: Mártonffy Károly). Budapest, 1936. 225-235. Állami Nyomda.

<sup>1411</sup> Balás P. Elemér: A büntetőjog és a közigazgatás kapcsolatai. In: *A mai magyar közigazgatás. Az 1936. évi közigazgatási továbbképző tanfolyam előadásai.* (Ed.: Mártonffy Károly). Budapest, 1936. 277-305. Állami Nyomda.

<sup>1412</sup> Balás 1936 277.

<sup>1413</sup> Balás 1936 278-280.

<sup>1414</sup> Balás 1936 280-293.

<sup>1415</sup> Balás 1936 293-303.

<sup>1416</sup> Balás 1936 303-305.

### VI.1.1.Kmety Károly

Lechner tanszéki utóda egy igen *verzátus* ember, Kmety Károly lett. Több mint negyedszázadon keresztül vezette a tanszéket, 1902 és 1929 között, egészen haláláig.<sup>1417</sup>

Kmety a közigazgatási jogpozitivizmus reprezentánsa volt, és a közigazgatási tételes joggal foglalkozók egyik legtekintélyesebb alakja a korban (Tomcsányival együtt, kicsit olyan módon, ahogy Concha a közigazgatástanon belül, bár annyira nem volt egyeduralkodó). akinek közigazgatási jogi (majd később közigazgatási és pénzügyi jogi)<sup>1418</sup> tankönyve hét kiadást élt meg, ez 1945 előtt igen kivételes dolog volt.<sup>1419</sup> Azonban Szamel és Szaniszló is tévesen teszi a könyv első kiadását 1898-ra,<sup>1420</sup> mert az 1897-ben jelent meg. Ez a korszakban egészen ritka dolog a jogi tárgyakból, különösen a két másik nagyjogághoz képest újabb fejleménynek számító közigazgatási jogban. Jelenleg arról nincsen elfogadott álláspont, hogy melyik kiadás számít Kmety tankönyve vonatkozásában a legjobbnak, így munkája utolsó kiadását vizsgáljuk. Kmety művét Lechner emlékének ajánlotta.

Külföldi hatásokat, illetve a külföldi közigazgatás ismeretét csupán az első kötet (gyakorlatilag nincs jelölve, de ténylegesen: az általános résszel foglalkozó kötet) tanúsítja. Elsősorban a német és a francia szerzők ismerete világlik ki a műből. Különösen sokszor hivatkozik a ma már kevésbé ismert Hanel *Deutsches Staatsrecht* című, közelebbről meg nem jelölt megjelenési adatú könyvére.<sup>1421</sup> Érdekeség, hogy a regulatív közigazgatás vonatkozásában, hosszasan idézi eredetiben Vivient, aki az általános vagy különös hatáskör-leadást *semilegislatív* funkciónak tartja.<sup>1422</sup> A felsőségi aktusokat (*actes de commandement*) szintén a francia elmélet (és a német Hanel) alapján ismerteti.<sup>1423</sup> A kormányzó- és ügyintéző szervek körében utal Steinra, aki *Ministerial- und Behördensystem*ről beszélt, azaz itt egy szervezeti jogi irányú említésnek lehetünk tanúi.<sup>1424</sup> A közigazgatási beosztás kifejezésnél

<sup>1417</sup> Életére: Szaniszló 1977 I. 237.

<sup>1418</sup> Kmety Károly: *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog* I.-II. Budapest, 1897.<sup>1</sup> VII., 944.; 1900.<sup>2</sup> 988.; 1902.<sup>3</sup> VI., 970.; 1905.<sup>4</sup> XLVIII., 890.; 1907.<sup>5</sup> LIII., 945.; 1911.<sup>6</sup> 742.; 735. 1926.<sup>7</sup> XLIII., 692. A második kiadásba bekerült a pénzügyi jog, a harmadik kiadásból kikerült.

<sup>1419</sup> A hét kiadást említi: Szamel L. 1977 52. és Szaniszló 1977 I. 237.

<sup>1420</sup> Szamel L. 1977 52. 23. lábjegyzet, és Szaniszló 1977 I. 237.

<sup>1421</sup> Kmety 1926 I. VIII., XXVIII. skk. passim. A római számmal jelölt oldalakon elméleti-dogmatikai bevezetőt ad, az e részt arab számokkal jelölt lapokon van a tételes jog, a jogmagyarázat, és a döntvényjog ismertetése.

<sup>1422</sup> Kmety 1926 I. XV. 12. lábjegyzet.

<sup>1423</sup> Kmety 1926 I. XV-XVI.

<sup>1424</sup> Kmety 1926 I. XXIII.

magától értetődően említi a francia fogalmat (*division administratif*),<sup>1425</sup> illetve a legtöbb elméleti fogalomnál megadja a német, és esetenként a latin ekvivalenst is.

Igen érdekes a magyar közigazgatás irodalma című rész, amely gyakorlatilag Récsitől Magyaryig hagyomány a magyar közigazgatási jogi tankönyvekben. Gyakorlatilag minden korábbi hazai szerzőt felsorol, a kisebbeket is (Bonczhoz, Biasinihez, Csikyhez hasonlóan). Mindezt egészen saját kotáig haladva teszi (1926-ban). Érdekes a külföldi irodalmak felsorolása, ahol már a Kautz Gusztávnál megszokott (még Récsitől induló) széleskörűséget viszi tovább mert német, osztrák, francia, belga, olasz irodalmakat ad. (Igen kis szerzőket is említ, de a legjelentősebbeket is). Igen értékes, hogy két „összehasonlító közigazgatási jogi” művet is megnevez (ezzel a kifejezéssel), mégpedig Ferrand 1879-es *Les institutions administratives en France et à l'Étranger* című munkáját, valamint Ferron *Institutions municipales et provinciales comparées* című 1884-ben, Párizsban megjelent művet. Azonban ezután tesz egy rendkívül érdekes gesztust, ugyanis ifjabb pályatársa, Márffy Ede tankönyvének teljesebb irodalomjegyzékét ajánlja az olvasók figyelmébe.<sup>1426</sup>

Érdekes a közigazgatási jog felosztásáról 1926-ban vallott nézete. Nagyjából Stein *Verwaltungslehre*jét követi saját bevallása szerint könyve rendszere,<sup>1427</sup> és így három fő részre oszlik: a közigazgatási szervezeti jog, a közigazgatási ügyekre vonatkozó joganyag, és a közszolgálati jog.<sup>1428</sup> (A különös rész felosztásainak problémáiba nem bocsátkozik bele részletesen, alapvetően Steint követi, némi módosítással).<sup>1429</sup> Érdekes kísérletnek tartja a közigazgatási eljárásjogot, lehetségesnek tart bizonyos ügycsoportokra egységes eljárási szabályozást, de a közigazgatási eljárás életre hívását rendkívül nehéz feladatnak tartja az ügyek sokfélesége miatt. Szamel Lajos megjegyzi, hogy érdekesség, hogy sem anyagi és alakai részre, sem általános és különös részre nem tagolja munkáját, de megjegyzi, hogy tartalmilag a korábbi szerzőket követi.<sup>1430</sup>

### VI.1.2. Vasváry Ferenc

Vasváry Ferenc külföldi tanulmányutat követően 1900-ban lett a Pécsi Püspöki Jogliceum oktatója. Közigazgatási jogot csak 1907-től oktatott. Feljegyezték róla, hogy

<sup>1425</sup> Kmety 1926 I. XXV.

<sup>1426</sup> A kifejezésre és a két műre, továbbá a gesztusra ld.: Kmety 1926 I. XLI. 43. lábjegyzet.

<sup>1427</sup> Kmety 1926 I. XLII.

<sup>1428</sup> Kmety 1926 I. XLII-XLIII.

<sup>1429</sup> Szamel L. 1977 54.

<sup>1430</sup> Kmety 1926 I. XLIII. 44. lábjegyzet. Kmety értékelésére ld.: Szamel L. 1977 52-55.

számos európai nyelven beszélt, és kivételes memóriája volt.<sup>1431</sup> Könyvét terjedelmes volta miatt nem vették, ezért nagyobb fejezeteit külön címlappal árusították, de a sajnálatosan egy monográfiát alkotó szerző szellemi termékének műpéldányai papírkereskedőkhöz kerültek.<sup>1432</sup> Azonban azt kell gondolnunk, hogy a Kmety tankönyv árnyékában Vasváry egyébként komoly kísérlete részsikereket hozott csupán, legalábbis a mi szűkebb vizsgálódási tárgyunkat illetően.<sup>1433</sup>

Külön fejezetben vizsgálja a közigazgatási jog tudományát,<sup>1434</sup> ennek egy része *A közigazgatási jog külföldi irodalma (Németország)*;<sup>1435</sup> egy más része pedig *A közigazgatási jog külföldi irodalma (Németországon kívüli egyéb külföldi államok)*<sup>1436</sup> címet viseli, és külön van *A Közigazgatási jog irodalma Magyarországon*<sup>1437</sup> című rész. A felosztás annyiban kivételes, és meglepő, mert a szerző kifejezi vele, hogy a német közigazgatási jogirodalmat tartja legtöbbre. Számos mű szerepel a szakirodalomban, az egyik legjobb összefoglalás, bár nyilvánvalóan építkezik az elődökből (akik szintén nem választották ketté a történeti jellegű és a hatályos közigazgatás-tudományt jobban reprezentáló irodalmat, továbbá nem jelölték meg, hogy kik a jelentősebb, netán vezető tudósok, szerzők – ezért persze nem csak Vasváry felelős). A magyar közigazgatási jog tárgyalási rendszere című alfejezet szintén Kmety befolyását mutatja.<sup>1438</sup> Lorenz Stein vonatkozásában fájdmának ad hangot, hogy a *Verwaltungslehre* nem lett befejezve, így a fő részek egyenlőtlenül oszlanak meg.<sup>1439</sup> Azt is írja, hogy sok szerző Stein miatt tekinti az egyleteket (egyesületeket) közigazgatási szerveknek, holott csak egy részük az.<sup>1440</sup> Érdekesség, hogy Vasváry külön tárgyalja a közigazgatási eljárást (Stengel és Georg Meyer gondolatait is felhasználva), és Szamel Lajos helyesen mutat rá, hogy a közigazgatási eljárás egyszerűsítéséről szóló 1901. évi XX. törvény léte meg is könnyítette e fejezet megszületését.<sup>1441</sup> (Noha érdekes szemlélni, hogy Kmety még 1927-ben is idegenkedett a közigazgatási eljárásjog normáival való foglalkozástól –ki nem mondottan- Vasváry és talán mások (Pl. Panajoth Gyula) ellenében.

<sup>1431</sup> Schweitzer 2011 109.

<sup>1432</sup> A szomorú, de értékes adatot Dr. habil. Schweitzer Gábor PhD egyetemi adjunktus úrnak köszönöm meg.

<sup>1433</sup> Vasváry Ferenc: *A magyar közigazgatás központi alapszervei*. Budapest, 1902. IX, 463. Politzer.

<sup>1434</sup> Vasváry 1902 36-55.

<sup>1435</sup> Vasváry 1902 38-43.

<sup>1436</sup> Vasváry 1902 43-47.

<sup>1437</sup> Vasváry 1902 47-51.

<sup>1438</sup> Vasváry 1902 51-56.

<sup>1439</sup> Vasváry 1902 52.

<sup>1440</sup> Vasváry 1902 79.

<sup>1441</sup> Szamel L. 1977 84. erre a problémára; Vasváry értékelésére: Szamel L. 1977 82-84.

### VI.1.3.Jászi Viktor

Jászi Viktor Kecskeméten, Kolozsvárt, és Debrecenben oktatott. 1898-ban egyetemi magántanárrá képesítették.<sup>1442</sup> Egyetlen nagyobb közigazgatási munkája kétkötetes tankönyve.<sup>1443</sup>

A jogdogmatika iránt elkötelezett Jászi hivatkozik Otto Mayer munkásságára melyben a közigazgatási jog tudománya és a közigazgatási jogisme elválasztatik.<sup>1444</sup> Jászi helyesen ítéli meg Otto Mayer elméletének azon egyoldalúságát, mely szerint a közigazgatási szervezeti jogot egyszerű jogismének minősíti (és, mint korábban olvashattuk, ezért nem tartja a közigazgatási jog részének).<sup>1445</sup> A Mayer-Laband vitában (mely a közigazgatási aktus minemősége körül forgott) Jászi Mayer mellett tette le a garast. A vitakérdés az volt, hogy a közigazgatás nem jogi hatású cselekményei közigazgatási tény, cselekményt, aktust valósítanak-e meg.<sup>1446</sup> Meglehetősen érdekes Jászi Mayer iránti szellemi vonzódása, és egyben *mainstream* és jövőbe mutató. Más számottevő külföldi elemmel nem találkozhatunk művében.

### VI.1.4.Id. Boér Elek

Id. Boér Elek (a későbbi MTA tag Boér Elek édesapja) 1893-ban fejezte be jogi tanulmányait. A Kolozsvári Egyetem oktatója volt, majd később a Közigazgatási Bíróság ítélembírája. Életéről adataink igen hiányosak.<sup>1447</sup> Fő műve egy közigazgatási jog általános részi tankönyv 1907-ből.<sup>1448</sup>

A munka annyiban hasonlít Kmety anyagához, hogy az elméleti részek itt is a római számos kezdő oldalakon vannak.

A kötet külföldi elemeket tartalmazó részei sokban szó szerint ismétlik Concha és Kautz Gusztáv megállapításait (a Stein mű fordításához írott tanulmányából), bár forrásait a fejezetek végén feltünteti. Művében jelzi (1907-ben) hogy a közigazgatási jog általános és

<sup>1442</sup> Teghze Gyula: Jászi Viktor emlékezete. Debrecen, 1916. 80. Debreceni Egyetem. (Különlenyomat). Ld. 4 skk. passim.

<sup>1443</sup> Jászi Viktor: *A magyar közigazgatási jog alapvonalai* I.-II. Debrecen, 1907. VII, 451.; 220. Hegedüs.

<sup>1444</sup> Jászi 1907 1-2.

<sup>1445</sup> Jászi 1907 12.

<sup>1446</sup> Jászi 1907 150. Értékelésére: Szamel L. 1977 85-93., erre a témára különösen: 90. oldal 17. lábjegyzet.

<sup>1447</sup> Ld.: *Közigazgatási Bíróság Emlékkönyv 1947* 323.

<sup>1448</sup> Boér Elek: *Magyar közigazgatási jog általános rész*. Kolozsvár, 1908. XLIV., 239. Stief.

különös részre történő felosztását fogadja el.<sup>1449</sup> Ez lehet Mayer hatása, akit többször idéz. A főbb francia szerzők közül idézi Ducrocq-ot, Berthélemy-t, Hauriou-t, de csak a műveiket. Illetve Hauriou-t illetően jegyzi meg, hogy működése új irány a francia jogban, mivel a műveit közigazgatástani fejtegetésekkel is kibővíti.<sup>1450</sup> Idézi Otto Mayer francia tárgyú munkáját, rámutatva, hogy Mayer szerint a franciák a forradalom után készen kapták a közigazgatási jogot, mivel a tételes jog minden elemét kidolgozták az elméletképzés során.<sup>1451</sup>

A német közigazgatási jog leckéjét is felmondja a szerző Steinnek, Gneisttal, és valamennyi vonatkozó angol tárgyú, de német nyelvű művel együtt. Gneisttal kapcsolatban újnak tűnő megállapításokat tesz, láthatóan olvasta a szerző műveit. Szerinte Gneist abból indul ki, hogy az 1850-es évek után addig nem látott gazdasági fejlődés következett be, és aligha valószínű, hogy a társadalom azonos mértékben fejlődik tovább. Idéz egy Gneist felett mondott emlékbeszédet (véltetően Concháét) mely szerint a közjog, a közigazgatási jog, és a közigazgatástan szétválaszthatatlanul összekeveredett Gneistnél.<sup>1452</sup>

Stein esetében azt emeli ki, hogy azzal vezeti be fő művét, hogy minél jobban terjed a műveltség, annál több figyelem vetül a közigazgatásra. Éppen ezért a közigazgatás rendszerének kifejlesztését tartja a jövő feladatának. Stein szerint az összes közigazgatási feladat és tevékenység végső céljának nem lát mást, mint az emberi egyéniség úgy fizikai, mint szellemi téren való kifejlesztését. Steint meggyőző erejűnek és nagy tudásúnak tartja.<sup>1453</sup>

Véleménye szerint (mely nem újdonság) a XIX. század végéig a közigazgatás feldolgozása Németországban a közigazgatástan mentén haladt, és Mayer tért le erről 1895-ös munkájával a közigazgatás dogmatikus feldolgozása irányába. Rámutat, hogy Mayer csupán a törvényhozást, a közigazgatást, és a bíráskodást különbözteti meg egymástól, de a kormányzás jelentőségét nem ismeri el. Mayer jelentőségét azon tételben látja, mely szerint jogállamban a közigazgatás is alá van vetve az állami jogrend uralmának. Mayer szerint a jogvédelemre törekvő polgári bíráskodás nélkül nincsen polgári jog, míg a közigazgatás megvan közigazgatási bíráskodás, vagy mindennemű jogvédelem nélkül, mivel szerinte a közigazgatási bíráskodás nem más, mint az érdekelt bevonása a jogerővel ellátott közigazgatási tény létrehozatalába.<sup>1454</sup> A külföldi és magyar közigazgatási jog irodalma a Csiky és Kautz Gusztáv-féle mintát követi.<sup>1455</sup>

<sup>1449</sup> Boér 1908 IX.

<sup>1450</sup> Boér 1908 X-XI.

<sup>1451</sup> Boér 1908 X.

<sup>1452</sup> Boér 1908 XI-XII.

<sup>1453</sup> Boér 1908 XII-XIII.

<sup>1454</sup> Boér 1908 XIV-XV.

<sup>1455</sup> Boér 1908 XVIII-XIX.; értékelésére ld.: Szamel L. 1977 91-93.



### VI.1.5. Márfy Ede

Márfy Ede 1906-ban a Budapesti Tudományegyetemen végezte be jogi stúdiumait. Debrecenben, majd a Műszaki Egyetemen tanított, 1918-ban lett professzor.<sup>1456</sup>

Márfy tankönyvének első kiadása 1924-ben, második kiadása 1926-ban jelent meg.<sup>1457</sup> A tankönyv csak címében tartalmazta a pénzügyi jogot, valójában mindkét kötet közigazgatási jog volt, az első az általános részt, a második a különös részt ölelte fel.

Tankönyve alapján Márfy németes és franciás műveltségű szerző volt. A könyvnek tipográfiai előnye (és korábban hasonlóval sem találkoztam), hogy a könyvlap lábjegyzeteknek fenntartott egyharmada egy függőleges vonallal el van választva, így a lábjegyzetek kéthasábosak, a főszöveg egyhasábos, így könnyebb a művet olvasni. Utal Jèze németre fordított műve alapján a kormányzás (*gouvernement*) fogalmára.<sup>1458</sup> Hauriou-t is idézi a magánjoggal összefüggésbe hozható közigazgatási aktusok (*gestion privée*) révén.<sup>1459</sup> Idézi a *Conseil d'Etat* 1910-es vasúti sztrájkjal összefüggő ítéletét, mely szerint ha kétséges valamely jogviszony hovatartozása, vagy a közigazgatás közérdekű volta, leghelyesebb a tételes jog rendelkezéseit vizsgálni, és a jog szelleméből kiindulva eldönteni, hogy az adott jogviszony közérdekű, avagy magánérdekű.<sup>1460</sup>

Érdekessége a tankönyvnek, hogy a közigazgatási aktust (ezen a néven) önálló pontban dolgozza fel<sup>1461</sup> a német Mayer és a svájci német Fleiner alapján. Helyesli Concha azon nézetét, hogy a közigazgatási aktus helyett a magyar intézkedés nevet kéne elfogadni, de ennek hiányában feleslegesnek látja a világszerte elfogadott elnevezés helyett újjal kísérletezni.<sup>1462</sup>

A kisajátításnál szintén előkerül Mayer, Fleiner, továbbá Jèze munkája, valamint számos kisebb szerzőé, de, mint oly gyakran, most is pusztán említő (bibliográfiai) idézéssel van dolgunk.<sup>1463</sup>

Ami újszerű még, az a második kötet végén található *A közigazgatási jog irodalma* címet viselő forrásjegyzék, amely részben követi a Récsitől induló illetén hagyományokat, de

<sup>1456</sup> MÉL II. 225.

<sup>1457</sup> Márfy Ede: *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog* I.1. *Első kötet első fele Magyar közigazgatási jog.* I.2. *Első kötet második fele Magyar közigazgatási jog.* Budapest, 1924<sup>1</sup> 650. 1926.<sup>2</sup> 719. Athenaeum.

<sup>1458</sup> Márfy 1926 I. 6. 2. lábjegyzet.

<sup>1459</sup> Márfy 1926 I. 7. 1. lábjegyzet.

<sup>1460</sup> Márfy 1926 I. 12. főszöveg és 1. lábjegyzet.

<sup>1461</sup> Márfy 1926 I. 33-44.

<sup>1462</sup> Márfy 1926 I. 33. főszöveg és második lábjegyzet.

<sup>1463</sup> Márfy 1926 II. 570-571. főszöveg és 3. lábjegyzet.

abban új, hogy témánként, illetve nemzetenként vannak összeszedve a bibliográfiai tételek. Ilyen tematika az általános és összehasonlító elnevezést viselő csoport. Valódi összehasonlító közigazgatás ezek közül Goodnow műve. Illetve érdekes még Berthélemynek a végrehajtó hatalom szerepét a modern köztársaságokban vizsgáló francia nyelvű munkája. Ferrand és Ferron Kmetynél jelzett összehasonlító közigazgatási jogi munkája nála nem szerepel. A többi angol és német munka inkább gyakorlati, mint tudományos, kivéve két nemzetközi közigazgatási jogi munkát (Pierre Kazansky 1902-es francia műve, illetve Karl Neumeyer 1910-es korszakalkotó alapműve). Ezen felül megtalálható még 1890 és 1923 közöttől számos darabja külön az angol, és külön az amerikai *Government* irodalomnak (Gneist már csupán egy művel szerepel e körben). Egy művel képviselteti magát az ausztrál közigazgatási jog, de Ausztria is csupán négygyel. Belgium három francia munkával, Franciaország húsz munkával (a nevesebbek: Ducrocq, Berthélemy, Hauriou, de Jèze és Mayer német munkája is fel van sorolva). Hollandiáról egy német nyelvű munka került be, Japánról egy angol. Magyarországot mintegy harminc mű képviseli, a legkorábbi Boncz 1876-os munkája, de már Fésüs is hiányzik, Récsiről és Zsoldosról nem beszélve. Egyebekben korrekt a feldolgozás. Németországot is mintegy húsz munka képviseli, a legnevesebb szerzők Mayer, Meyer. és Fritz Fleiner. Az olaszokat tucatnyi kötet képviseli, közte Orlando és Manna munkája.<sup>1464</sup>

#### VI.1.7. Tomcsányi Móric

Tomcsányi Móric 1899-ben fejezte be egyetemi tanulmányait. 1906-ban magántanárrá habilitáltak közigazgatási jogból. 1922 és 1945 között a Pázmány Péter Tudományegyetem professzora közigazgatási jogból. Nagy Ernő utóda lett a II. számú Közjogi és közigazgatási jogi Tanszéken (más korábban itt nem oktatott).<sup>1465</sup> Az I. számú Közigazgatási Tanszéket a szellemi utódokkal együtt a Récsi-Kautz-Lechner-Kmety-féle vonal jelentette, míg a III. számú tanszék rövid ideig a Pénzügytan és pénzügyi jog egyesített Tanszéke volt, ennek egyetlen professzora volt 1891 és 1912 között, Mariska Vilmos.<sup>1466</sup> És szükséges megemlíteni a Közigazgatáspolitikai Tanszék néven futó (a régi Politika tantárgy emlékét nevében őrző) közigazgatástannal foglalkozó, Karvasy-Kautz Gyula-Kerka-poly-Szilágyi-

<sup>1464</sup> Márffy 1926 II. 715-719.; munkássága értékelésére ld.: Szamel L. 1977 93-98.

<sup>1465</sup> Szaniszló 1977 I. 237.; Lövétei-Szamel K. 1988 149-151.

<sup>1466</sup> Az egyetem legszigorúbb tanárának hírében állott, és a szomszédos hetven szobás palota egyetlen lakóját, a joghallgató Károlyi Mihályt is megbuktatta, amely abban az időben szokatlannak számított (ti. megbuktatni a Magyar Királyság egyik legnagyobb *majorátusának* várományosát)..

Concha tanszéket. 1928-ban Tomcsányi az MTA levelező tagja, 1943-ban pedig rendes tagja lett.

Tomcsányi írt egy közjogi monográfiát is, mely öt kiadást ért meg.<sup>1467</sup> Egyes szerzők e három művet együtt trilógiának tekintik,<sup>1468</sup> bár nevezhetnénk akár *triptichonnak* is.

Kétségtelen tény, hogy Tomcsányi tekinthető a magyar közigazgatási jogdogmatika vezető alakjának, ezt támasztja alá műveinek mélysége. Érdekesség, hogy a jogpozitivistá Kmety, a jogdogmatista Tomcsányi, és a tőlük sokban különböző Magyary ha nem is sokáig, de oktattak párhuzamosan a háromféle közigazgatási jogi tanszéken a Pázmány Péter Tudományegyetemen.<sup>1469</sup>

Tomcsányi két elkülönült kötetből álló fő műve<sup>1470</sup> ismertetése előtt egy rövidebb korai munkájának egy igen érdekes külföldi elemét ismertetjük. Az 1911-ben megjelent *Önkormányzat és decentralizáció* című<sup>1471</sup> kisebb munkája tartalmaz egy – hazai mércével mérve – igen korai hivatkozást Goodnow munkájára, aki utal rá, hogy az *administrative law* kifejezés valamivel Goodnow munkájának megjelenése (1893) előtt jött divatba.<sup>1472</sup>

Általános részi tankönyvében jelzi, hogy hosszas közigazgatási tanulmányok után úgy gondolja, hogy a közigazgatási jogviszony az egyik centrális problémája a közigazgatási jognak.<sup>1473</sup> Tomcsányi a végrehajtó hatalom jellemzése körében átveszi Stein nézeteit a *Verwaltungslehre*ből, és ennek nyomán hat különféle mozzanatát különíti el.<sup>1474</sup> A korábbi korszakban kedvelt témát, a szokásjog és a közigazgatási jog viszonyát érinti, a lehető legmagasabb szinten dolgozva fel a kérdést.<sup>1475</sup> A szokásjog és a közigazgatási jog kapcsolatát illetően kifejti, hogy a közigazgatási jog nem a fő színtere a szokásjognak, mivel megkívánja a tudatos, pontos, és előzetes szabályozást. A szokásjog kialakulásának hosszadalmas és ingadozó folyamata alig egyeztethető össze a közigazgatási ügyek természetével, a közigazgatási feladatok határozott és azonnali szabályozásának szükségességével.<sup>1476</sup>

<sup>1467</sup> Szaniszló 1977 I. 270.

<sup>1468</sup> Szaniszló 1977 I. 261.

<sup>1469</sup> Szaniszló 1977 I. 261-262.

<sup>1470</sup> A helyzet annyiban furcsa, hogy egyik könyvének csak az általános része, a másik könyvének csak a különös része készült el. Ezek a következők: Tomcsányi Móric: *A magyar közigazgatási jog alapintézményei*. Budapest, 1926. 395. Egyetemi Nyomda. Tomcsányi Móric: *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog. Különös (szakigazgatási) rész*. Budapest, 1933. 480. Szerző.

<sup>1471</sup> Tomcsányi Móric: *Önkormányzat és decentralizáció*. Budapest, 1911. 72. Athenaeum.

<sup>1472</sup> Tomcsányi 1911 7.

<sup>1473</sup> Tomcsányi 1926 5.

<sup>1474</sup> Tomcsányi 1926 19.

<sup>1475</sup> Tomcsányi 1926 40-45.

<sup>1476</sup> Tomcsányi 1926 45.

A közigazgatási jogviszony körében Berthélemy nyomán mutat rá, hogy az állam közfunkciókat teljesít a közakarat alapján, és Tomcsányi utal azokra a nézetekre, melyek megkérdőjelezik az állam, mint államszemélyiség, (közjogi) jogi személy jogait, és veszélyesnek tartják ezt (ilyen Berthélemy is).<sup>1477</sup> Jelzi, hogy az egyesületekre vonatkozóan a francia jog mereven ragaszkodik a céljogalanyisághoz (még az ingyenesen szerzett vagyont se használhassa fel céljain kívül másra).<sup>1478</sup>

Hosszasan és értő kézzel elemzi a francia közigazgatási jog azon új irányzatát, amely az egyéni jogvédelem és a közigazgatás demokratizálásának jelszavait tűzte zászlajára. A közigazgatási szerveknek a kötelességeit emelik ki elsősorban a „közzel, közönséggel” szemben. Így a közigazgatási hatóság nem lehet teljesen felelőtlen, az államnak szavatolnia kell a hivatalnokok hibáiért. Az újabb iskola tehát ezt nevezi a közigazgatás demokratizálódásának, és a korszakban az Államtanács jogköreit is kiterjesztették. Reprezentánsokként Tomcsányit Duguit-t, és Jèze-t nevezi meg.<sup>1479</sup>

A diszkrecionárius hatalommal való (jogtalan) visszaélés (a visszaélés eleve jogtalan-K.Gy.) körében a francia, német, és olasz bírósági gyakorlatra hivatkozik, mivel a bírói joggyakorlat ezen ügyekben kifejtett. (Az általa hozott példa, hogy a rendőrhatalóság azért tiltja el egy pár napra az egyik cirkusz előadásait hamis rendészeti okokra hivatkozva, hogy a másik cirkusz nagyobb bevételhez jusson).<sup>1480</sup>

A közigazgatási jog és a magánjog kapcsolatát hosszasan dolgozza fel, szintén a téma legmagasabb igényű elemzése a korban.<sup>1481</sup> Kiemeli, hogy míg a magánjogban mindig jelen van a szabad akaratelhatározás, addig a közigazgatási jogviszonyok nagy részben a hatóság általi egyoldalú és a kényszer jellegét hordozó fellépéséből jönnek létre.<sup>1482</sup>

Bemutat (nézetem szerint *originárius* jelleggel) néhány olyan fogalmat, konstrukciót, amely részben hasonló jellegű, de tartalmában eltérő a két nagyjogágban. A jogalanyiség, jogképesség, cselekvőképesség ilyen, de a lényegi hasonlóság ellenére eltérő szabályozás a két területen.<sup>1483</sup> A tulajdon a magánjog ősi alapintézménye, ennek közjogi (alkotmányjogi) és közigazgatási jogi párja a francia közigazgatási jogban kifejlesztett, és a modern jogéletbe bevont párja a köztulajdon (*domaine public*).<sup>1484</sup> A magánjogi szolgálatomhoz hasonlít az ún.

<sup>1477</sup> Tomcsányi 1926 51.

<sup>1478</sup> Tomcsányi 1926 79.

<sup>1479</sup> Tomcsányi 1926 54-55. 1. lábjegyzet.

<sup>1480</sup> Tomcsányi 1926 55-56. főszöveg és 1. lábjegyzet.

<sup>1481</sup> Tomcsányi 1926 104-145.

<sup>1482</sup> Tomcsányi 1926 105.

<sup>1483</sup> Tomcsányi 1926 116-119.

<sup>1484</sup> Tomcsányi 1926 119-122.

nyilvánjogi (ingatlanjogi) szolgálatom.<sup>1485</sup> Tomcsányi utal arra, hogy a közigazgatási jog és a magánjog hasonló intézményei arra csábítanak, hogy a magánjoghoz hasonlóan osszuk fel a tárgykört és az ottani terminológiát használjuk. Utal Halmay Gusztáv kötetére (*A magyar közigazgatási jog magánjogi vonatkozásaiban*), amely nagy mennyiségű közigazgatási joganyagot rendezett a kötetben el magánjogi terminológiák mentén (azaz különösebb tudományos fejtegetések nélkül).<sup>1486</sup> Magam mindehhez hozzátenném, hogy, mint korábban írtam, a közigazgatási jog korai szakaszában voltak olyan írások, amelyek a közigazgatási jogot a magánjog rendszerében, vagy kifejezetten *pandektisztikusan* dolgozták fel. Másutt utal a közigazgatási jog és a magánjog közötti „határvillongásokra,” melyet a hatásköri bíráskodás hivatott feloldani.<sup>1487</sup> Jelzi a szerző, hogy a közigazgatási jog és a magánjog határvonala részben párhuzamosan halad, másutt a „nyilvánjog” (a közjog, a közigazgatási jog – K.Gy.) „elível”.<sup>1488</sup> E hasonlatot Balás P. Elemér is felhasználta a fejezet elején említett tanulmányában.

A közigazgatási aktusok elemzése nála is külön fejezet.<sup>1489</sup> Utal a német terminológiában fennálló problémákra, bizonytalanságokra. Az *Entscheidung* esetében a határozat; a *Verfügung* esetében pedig a diszkrecionárius alapon tett rendelkezés, magyarul intézkedés terminológiát tartja jónak, és utal arra, hogy ezt Concha javasolta, akár csak a vele azonos évben tankönyvet író Márffy. Azonban kiemeli, hogy az ítélet szó a közigazgatási ténykedésekre nem alkalmazható (feltehetően nem értette ide a Közigazgatási Bíróságot).<sup>1490</sup>

Ő is foglalkozik a francia *service public*kel, amelyet közigazgatási ténykedésként értelmez, és a korábbi francia aktusfelosztással szemben a közigazgatási aktus egységes koncepciójának nevezi.<sup>1491</sup>

Különös részi tankönyve nem tartalmaz külföldi tudományos eredményekre utalást, vagy nem hivatkozik külföldi szerzőt. A kötetben kiemeli a különös (szakigazgatási) rész felosztásának fontosságát (ahol szerinte nincs kialakult sorrend, és ennek elvi jelentősége szerinte nincs, illetve legfeljebb azon tekintetben lehet különbséget tenni, hogy az adott szakigazgatás közvetlenül az állam egésze számára fogalmazható meg érdekként (külügy,

<sup>1485</sup> Tomcsányi 1926 123-124.

<sup>1486</sup> Tomcsányi 1926 124. 1. lábjegyzet.

<sup>1487</sup> Tomcsányi 1926 137.

<sup>1488</sup> Tomcsányi 1926 116. 1. lábjegyzet.

<sup>1489</sup> Tomcsányi 1926 146-175.

<sup>1490</sup> Tomcsányi 1926 146-147 főszöveg és 1. lábjegyzet.

<sup>1491</sup> Tomcsányi 1926 151.

hadügy, pénzügy); míg más részében az egyén az érintett (iparigazgatás – iparendély kiadása).<sup>1492</sup>

Tomcsányi életművét a szocialista államigazgatás-tudomány egy része kritizálta (részben szubjektív, személyes okokból),<sup>1493</sup> de az ezzel a problémával szintén foglalkozó tudományművelő sem szolgáltatott neki igazságot.<sup>1494</sup> Szamel pozitívként emeli ki, hogy Tomcsányi főként a francia szakirodalmat dolgozta fel, emellett az olaszt és az angolt is, így – szerinte – mentesült az egyedüli német orientációból eredő egyoldalúság alól. (A német orientáció szerintem nem volt olyan erős és kizárólagos az 1842 és 1942, azaz Zsoldos és Magyary között eltelt első száz évben, mint ahogy azt gondolni szokás).

### VI.1.8. Ladik Gusztáv

Ladik Gusztáv azon kevés vizsgált személy egyike, aki nem tekinthető klasszikus tudományművelőnek, mert nem oktatott egyetemen, és nem volt kutató. Ilyenkor a találó jogi író kategóriát szokás alkalmazni abban az esetben, ha nagyobb jogi munkák tető alá hozása forog fent. Ladik esetében ez fennáll, ebben a tekintetben Keletihez és Barthához hasonlít.

Ladik Gusztáv végzését követően, 1882 és 1883 között a Belügyminisztériumban dolgozott. 1883-tól 1908-ig ügyvéd volt. 1908-tól újra a minisztériumban találjuk, 1919-től adminisztratív államtitkár. Közel száz esztendő volt.<sup>1495</sup>

A gyakorlati alapállású Ladik több gyakorlati könyvet is írt (a közszolgálatról, a szabályrendeletekről, a közigazgatás egyszerűsítéséről, az iparügyi közigazgatásról), de ezek nem tartalmazzak külföldi elemet, és nem is elméletiek. Érdekesség a *Közigazgatásunk fejlődése 1867 óta* című 1932-ben megjelent műve, de forrásként ezt sem hasznosítjuk, mivel nem a tudományunk történetéről ír, és külföldi szerzőkkel sem foglalkozik, hanem gyakorlati élel tárja fel a problémákat.

Fő műve az először 1935-ben, majd 1937-ben megjelent tankönyve, mely a *Tételes közigazgatási jogunk alaptanai* címet kapta.<sup>1496</sup> A kötet a gyakorlati közigazgatási vizsgára való felkészülést szolgálta, és a gyakorlat emberei számára íródott.<sup>1497</sup> Szamel kárhoztatja,

<sup>1492</sup> Tomcsányi 1933 4-5.

<sup>1493</sup> Szamel L. 1977 103., Tomcsányit hosszan értékeli, és kisebb műveit is elemzi: Szamel L. 1977 101-117. Nagyobb teret csak Conchának szentel, illetve közel azonos terjedelemben ír Erekyről.

<sup>1494</sup> Szaniszló 1977 I. 261-270.

<sup>1495</sup> MÉL II. 145.

<sup>1496</sup> Ladik Gusztáv: *Tételes közigazgatási jogunk alaptanai*. Szombathely, 1937.<sup>2</sup> 489. Martineum.

<sup>1497</sup> Ladik 1937 3.

hogy sem a magyar közigazgatási jogdogmatika szerzőit, sem Magyaryt nem idézi.<sup>1498</sup> Ez önmagában nem megvetendő, ugyanis Ladik egy, a gyakorlat számára szóló olyan munkát írt, amelynek centrumában a szervezeti jog feldolgozása áll. A fogalmi bevezetést<sup>1499</sup> követően feldolgozza a közigazgatási szervezeti jogot<sup>1500</sup> (általában,<sup>1501</sup> a királyt,<sup>1502</sup> a központi közigazgatási szerveket: a Miniszterelnökséget,<sup>1503</sup> és a minisztériumokat ügykörönként a Számvevőszékkel,<sup>1504</sup> valamint a középfokú közigazgatási szerveket,<sup>1505</sup> és az alsófokú közigazgatási szerveket,<sup>1506</sup> különös figyelmet szentelve, tekintettel az irányítás, felügyelet, ellenőrzés kérdéseire.<sup>1507</sup> A közigazgatás működése körében a közigazgatási aktusokat, a hatáskört, az illetékességet, az eljárást, a közigazgatási jogorvoslatokat, és a bírói jogvédelmet veszi sorra.<sup>1508</sup> Vizsgálja egy külön részben a közigazgatási jogforrásokat,<sup>1509</sup> egy másikban pedig újszerű módon a köztestületek gazdálkodását,<sup>1510</sup> valamint a közszolgálati jogot.<sup>1511</sup> Nagy erénye a kötetnek, hogy egy táblázatban bemutatja, hogy az idézett jogforrások mely gyűjtemény milyen oldalszámaiban foglaltatnak.<sup>1512</sup> Nagyon értékes az igen alapos betűrendes tárgymutató.<sup>1513</sup>

Szamel szerint a tankönyv „Kmety modorában” készült, és eklektikus, de Ladik kötete szerinte jóval igénytelenebb.<sup>1514</sup> Azt gondolom, hogy két különféle műfajról van szó. Más egy elméletibb jellegű egyetemi tankönyv, és más az a joggyakorlati mű, amely Ladikot jellemzi, és talán csak egy-két, jóval szerényebb tankönyvi elődje van a hazai szakirodalomban. Ladik műve nem igénytelen, sőt, nagyon is pontos, csak nincs benne túl sok elméleti fejtegetés. Kmety modora legfeljebb a tematika egyes elemeiben fedezhető csak fel.

Mindezek után nem csoda, hogy egészen minimális olyan szövegrészek vannak, amelyek külföldi elméletekkel összefüggésbe hozhatók. Német párhuzamra enged

<sup>1498</sup> Szamel L. 1977 98.

<sup>1499</sup> Ladik 1937 9-10.

<sup>1500</sup> Ladik 1937 11-251.

<sup>1501</sup> Ladik 1937 11-19.

<sup>1502</sup> Ladik 1937 20-22. (Az államforma a királyság volt, de a király helyett Horthy Miklós kormányzó gyakorolta az államhatalmat).

<sup>1503</sup> Ladik 1937 25-27.

<sup>1504</sup> Ladik 1937 28-131.

<sup>1505</sup> Ladik 1937 132-184.

<sup>1506</sup> Ladik 1937 185-225.

<sup>1507</sup> Ladik 1937 3-5. és 10. írást erről.

<sup>1508</sup> Ladik 1937 226-251.

<sup>1509</sup> Ladik 1937 252-270.

<sup>1510</sup> Ladik 1937 271-328.

<sup>1511</sup> Ladik 1937 329-408.

<sup>1512</sup> Ladik 1937 421-424.

<sup>1513</sup> Ladik 1937 425-489.

<sup>1514</sup> Szamel L. 1977 98-99., egyben e két lapon olvasható Ladik értékelése.

következtetni a rendőrállam és a jogállam szokásos szembeállítását az elméleti részben, mely szerint is a jogállamban a jog, a rendőrállamban pedig az önkény uralkodik.<sup>1515</sup>

A költségvetési jog keretei között idéz két idegen fogalmat: az angol *indemnity*-t, amely a törvénnyé nem lett költségvetés esetén az ideiglenes felhatalmazást jelenti a bevételek beszedésére és a költségek kiadására az utolsó elfogadott költségvetés keretei között. Francia kifejezés a költségvetés fejezetei, címei, és rovatai közötti átcsoportosítás, „átruházás” (*virement*) a törvényadta keretek között.<sup>1516</sup>

### VI.1.9. Ereky István

Egyetemi tanulmányait a Budapesti Tudományegyetemen és a Bécsi Egyetemen végezte, 1899-ben szerezte jogi diplomát. Eperjesen, Pozsonyban, valamint Szegeden oktatott. 1921 és 1922, valamint 1931 és 1932, továbbá 1939 és 1940 között a Jogi Kar dékánja volt, majd 1938 és 1939 között a Szegedi Tudományegyetem rektora. Még 1910-ben tett angliai kutatóútja elmélyítette külföldi közigazgatás-tudományokkal való foglalkozási hajlandóságát.

Időközben jelentős tudományos karriert futott be akadémiai vonalon. 1921-ben a köztestület levelező taggá választotta (ekkor 45 esztendő), majd 1934-ben rendes tagjai sorába emelte.<sup>1517</sup>

Munkásságát Szamel Lajos is méltatja, és hosszasan elemzi.<sup>1518</sup> Nemes értelemben vett polihisztornak nevezi, aki egyaránt sikeresen mozog a közigazgatási jog mellett az alkotmányjog, a jogelmélet, és a jogtörténet világában. Úgy tartja, hogy Tomcsányi mellett Ereky volt közigazgatási jogtudományunkban [értve ezen feltehetőleg a pozitivistákat és a dogmatistákat] aki monográfiákkal készült fel a közigazgatási jog összefoglaló dogmatikai feldolgozására.<sup>1519</sup> (Azért voltak még mások is: Zsoldos, Récsi, bár jóval korábban, de a közigazgatási jogot művelték ők is, főleg Récsinél volt meg jobban a dogmatikai igényesség). Szamel kiemeli, hogy az angol, a francia, és a német tudomány korabeli eredményeit Ereky jól ismerte.<sup>1520</sup>

<sup>1515</sup> Ladik 1937 10.

<sup>1516</sup> Ladik 1937 272.

<sup>1517</sup> MIE I. 315.; Lövétei-Szamel K. 1988 241-243.

<sup>1518</sup> Szamel L. 1977 147-159.

<sup>1519</sup> Szamel L. 1977 146.

<sup>1520</sup> Szamel L. 1977 147.



Ereký számos monográfiája, kisebb írása közül többre is hivatkoztunk. Fő műve a korábbiakban már idézett műve: az a *Közigazgatás és önkormányzat* című 1939-es nagymonográfiája. Előszavában jelzi, hogy akadémiai székfoglalóként a könyv türedékeit olvasta fel. De amikor kiderült, hogy a nyomtatásban közzéteendő munka jóval terjedelmesebb a megszokott keretknél, az Akadémia vállalta a „tanulmány” kiadását, amely 380 oldalt tett ki, így nem székfoglaló értekezésként, hanem nagymonográfiaként jött ki a sajtó alól.<sup>1521</sup> A kötet sajátossága, hogy valójában két kismonográfiát (vagyis inkább monográfiát) rejt: első részként az *A közigazgatásról* címűt, amely a közigazgatás fogalmáról szól;<sup>1522</sup> és egy másikat, amely az *Az önkormányzatról* címet viseli.<sup>1523</sup>

Mi elsősorban a fogalmi részt kívánjuk tanulmányozni. Ereký a fogalmi részben egyedülálló alapossággal dolgozza fel a közigazgatás fogalmára vonatkozó nézeteket. A közigazgatás fogalmának meghatározása körében a következő négy rendszert különíti el Ereký: a negatív meghatározásokat; az alanyi, vagy formális meghatározásokat; az anyagi meghatározásokat; és az összetett meghatározásokat.<sup>1524</sup> Mi a továbbiakban csak a főbb külföldi szerzőkkel kapcsolatos nézeteit ismertetjük.

A negatív meghatározások körében egyetlen szerzőt idéz, aki a legtipikusabb, ez pedig Henri Berthélemy. Úgy vélte, hogy a modern állam tevékenysége szinte határtalanul sokrétű. E tevékenységben egy közös van: hogy mindegyiket állami szerv látja el. Berthélemy tehát „közigazgatásnak tekinti mindazt az állami tevékenységet, amely nem tartozik az egyéb állami tevékenységek sorába.”<sup>1525</sup> A jelentősebb német szerzők közül az alábbiak éltek negatív meghatározással (nagyjából a XIX. század 80-as éveitől a XX. század 30-as éveiiig): Julius Hatschek, az államtannal foglalkozó Georg Jellinek, továbbá fia, a közigazgatási jogász, alkotmányjogász és nemzetközi jogász Walter Jellinek; az osztrákok közül ilyen volt Id. Ludwig Adamovich; a svájci németek közül Fritz Fleiner.<sup>1526</sup> A magyar szerzők közül ide tartozott Kmety és Jászi.

A pozitív (anyagi, materiális) meghatározások körébe tartoznak az alkotmány és a közigazgatás összevetésével keletkező definíciók. Ez a módszer Paul Laband XIX. századi breslaui német államtan-professzor nevéhez köthető,<sup>1527</sup> de Lorenz von Steinig visszamenő

<sup>1521</sup> A kötet előtörténetére ld.: Ereký 1939 3.

<sup>1522</sup> Ereký 1939 7-187.

<sup>1523</sup> Ereký 1939 188-377.

<sup>1524</sup> Ereký művét röviden elemzi, és a rendszer elemeire utal: Szamel 1977 149-152., a felsorolást ld.: a 149. lapon.

<sup>1525</sup> Idézi: Ereký 1939 11.

<sup>1526</sup> Ereký 1939 8. 2. lábjegyzet.

<sup>1527</sup> Ereký 1939 87.

hagyományai vannak.<sup>1528</sup> Kezdetben a közigazgatási jogot úgy dolgozták fel a tankönyvekben, *traktátusok*ban, hogy először a közigazgatás szervezeti jogát ismertették, majd ezután a magánjog szellemében, személyek, dolgok, és jogügyletek<sup>1529</sup> szerint csoportosítva tárgyalták a kérdéseket. Ide tartozott nagyjából az 1830-as-1850-es években a francia Batbie, és az olasz De Gioannis. Ezzel úgy tűnt, mintha a közigazgatási jog nem lett volna önálló, hanem a magánjog függelékeként funkcionált volna.

Ehhez képest a nagy francia, Théophile Ducrocq, e fentebb említett szerzők műveiből épp az alkotmány elveinek közigazgatás útján való megvalósítását hiányolta, mert szerinte a közigazgatási jognak ez a lényege (*partie essentielle, capitale*). Ducrocq szerint „a közigazgatás nem más, mint az alkotmány alapelveit megvalósító közönséges törvények végrehajtása.” Megkülönböztet alkotmányozó (konstituáló) hatalmat és alkotmányos (konstituált) hatalmat. Alkotmányozó hatalom a francia Nemzetgyűlés, amely a nemzet megbízásából, vagy ennek utólagos jóváhagyásával egy alkotmányban, alkotmánylevélben, vagy alaptörvényben hozza létre a konstituált alkotmányos hatalmakat. A konstituált hatalmak száma nem három nála, mert szerinte Montesquieu-t félreértik, hanem csak kettő: a törvényhozó és a végrehajtó hatalom. A végrehajtó hatalom szerinte két ágra válik szét: a kormányra, ennek feje az államfő, aki a végrehajtó hatalom birtokosa, illetve két hatóságra: a közigazgatási hatóságra, melynek feje szintén az államfő, és a bíróságra, amely független.<sup>1530</sup>

Hasonlóan az alkotmány és a közigazgatás, illetve az alkotmányjog és a közigazgatási jog szembeállításával kívánja megoldani a problémát a francia Rossi. Szerinte „az alkotmányjog az ország politikai és társadalmi szervezetével ismerteti meg, de csak vázlatosan, alapvető szinten. A közigazgatási jog ezzel szemben a politikai gépezet legkisebb részleteit és legsokoldalúbb alkalmazását vizsgálja, beavat a gépezet működésébe, megismerteti az eredmények összegyűjtésével.” (Itt egy mechanikai jellegű definícióval találkozunk). Az alkotmányjog és a közigazgatási jog egymáshoz való viszonyát az anyagi jog és az eljárási jog viszonyához hasonlítja<sup>1531</sup> (véleményem szerint részben helyesen, részben alaptalanul).

Nagy erudícióról tesz tanúbizonyságot a XIX. századi francia szerző, Denis<sup>1532</sup> Serrigny, a Dijoni Egyetem professzora, aki szintén az alkotmányjog és a közigazgatási jog viszonyából indul ki, azzal a különbséggel, hogy a kormányzás és a közigazgatás viszonyát is

<sup>1528</sup> Ereky 1939 139.

<sup>1529</sup> Utalás az öt római remekjogász talán legismertebbikének, Gaiusnak *persona-res-actiones*, azaz személyek-dolgok-keresetek koncepciójára.

<sup>1530</sup> Ereky 1939 79.

<sup>1531</sup> Ereky 1939 77.

<sup>1532</sup> Ereky 1939 78. 73. lábjegyzet szerint M. Serrigny.

tisztázni kívánja. Serrigny szerint „a közigazgatási jog a közjog alsóbb régióiban foglal helyet, mert az alkotmány állapítja meg az állami berendezkedés legfőbb elveit és a közigazgatás foglalja magában az elvek megvalósítására irányuló szabályokat és azok következményeit. E szabályok végrehajtása fokozatosan megy végbe. A végrehajtást a hatalom tartja kezében. E hatalom felsőbb fokon a kormány, alsóbb fokon a közigazgatás.”<sup>1533</sup>

Annyiban hasonlít Rossiéhoz az olasz közigazgatási jogi szerzők gondolkodásmódja, hogy ők is egy hasonlattal írják le a közigazgatást. A legnevesebb régi olasz közigazgatási jogász, Orlando, Robert Mohl meghatározását veszi át, amelyet némileg javít. „Az alkotmányjog az államot nyugvó, mozdulatlan állapotában tanulmányozza, s annak mintegy fiziológiáját adja; a közigazgatási jog ellenben az államot működése közben mutatja be, így az állam biológiájaként szerepel.”<sup>1534</sup> (Mohl meghatározásában az alkotmányjogra nem a fiziológia, hanem az anatómia kitéltet használja, mivel az anatómia a halott, és nem az élő szervezeteket vizsgálja, és szerinte az alkotmány élő organizmus. Maga Orlando azonban hangsúlyozta Mohllal szemben, hogy a közigazgatást valójában az alkotmánytól függetlenül kell értelmezni, mert a közigazgatás az állam céljai érdekében kifejtett tevékenység).<sup>1535</sup> A régi francia és az olasz közigazgatási jog irodalma hasonló volt a némethez abban, hogy az alkotmányhoz képest értelmezte a közigazgatást (ez a fajta értelmezés tükröződik újabban a hazai tankönyvirodalomban is).

A német Paul Laband szerint Montesquieu azon felfogásával szakítani szükséges, hogy csak törvényhozó, végrehajtó, és igazságszolgáltató (azaz bírói) hatalom létezik. A végrehajtást kibővítetten, közigazgatásként fogja fel.<sup>1536</sup> „Az állam közigazgatása ennél fogva nem más, mint a törvényhozásban és a bíraskodásban megnyilvánuló állami akarással és gondolkodással szemben az állami cselekvés.” (Majd ebből jön részben Magyarnál a cselekvő állam gondolata). Ereky szerint Hauriou-ék gondolkodásának középpontjában a közfeladatok megvalósítása állt, míg Duguit-ék a közszükségletek kielégítését tekintették elsődlegesnek. Ekkoriban a francia közigazgatási gondolkodás közjogi személyekben (állam, megye, község stb.) gondolkodott, és ezeknek különféle hivatást tulajdonított (honvédelem, ivóvíz biztosítása, postaügy stb.), bár ezek a hivatások a definíció szempontjából közömbösek voltak.<sup>1537</sup>

---

<sup>1533</sup> Ereky 1939 78.

<sup>1534</sup> Ereky 1939 77.

<sup>1535</sup> Ereky 1939 77. 72. lábjegyzet.

<sup>1536</sup> Ereky 1939 85.

<sup>1537</sup> Ereky 1939 106-107.

Hauriou az államnak négy funkcióját különbözteti meg: a törvényhozást, az igazságszolgáltatást, a kormányzást, és a közigazgatást. Ezek közül az első három esetében az állam szervei a szuverén állam szerveiként járnak el. A funkciókban megnyilvánuló állami szuverenitás több irányban is érezteti hatását. Ezek közül Hauriou csak a vagyoni felelősség kérdését ragadja ki. A korabeli Franciaországban a törvények, a bírói ítéletek, és a kormányzati jogi cselekmények (aktusok) által okozott kárért a magánosok (magánszemélyek) az államot –egyes ritka kivételektől eltekintve- nem perelhették. Azonban a közigazgatás esetében más volt a helyzet, a közigazgatás felelősséggel tartozott, pontosan azért, hogy ne léphessen fel abszolút hatalomként. Így a franciák a közigazgatás széles kötű vagyoni felelősségét alakították ki. (A miniszterek teljes vagyonukkal feleltek). Az Államtanács gyakran ítélte meg a magánszemélyeknek kártérítést is.<sup>1538</sup> Hauriou maga feleslegesnek tartotta a közigazgatás pontosabb elhatárolását a törvényhozástól és az igazságszolgáltatástól.<sup>1539</sup>

Duguit aki szociológusi aggyal gondolkodott, a következőkből indult ki (1911-ben alkotmányjogi tankönyvében). Mivel nézeteinek alapja a közfeladatok megvalósítása és a közszolgáltatások nyújtása, ezért elveti a közakaratot, a közhatalmat, a szuverenitást, az államhatalmak elválasztását, továbbá a hatósági aktusok és az ügyleti aktusok közötti megkülönböztetést. Az állam és a közigazgatás szerinte megszűnt az lenni, ami a klasszikus jogtudomány felfogása szerint volt. Úgy tartotta, hogy korábban az állam három funkciót látott el: a honvédelem, a rendészet, és az igazságszolgáltatás funkcióit (e nézete hibás, ilyen a pénzügyek is), és az államot hatalomként, a közigazgatást a közhatalom (*impérium*) gyakorlásaként fogták fel, de a XIX-XX. század fordulójára számos új funkció jelent meg. Az államok kormányzói már nemcsak hatalmi alapon tevékenykednek, hanem technikai szolgálat, közszolgáltatások nyújtása is folyik (vasúti személyszállítás állami kórházi gyógyítás, állami iskolai oktatás), így az államot többé nem lehet hatalmi államként tekinteni.<sup>1540</sup> Szerinte téves a klasszikus közigazgatási jogászok azon nézete, hogy az állam csak a honvédelem, a rendészet, és az igazságszolgáltatás körében kibocsátott hatósági aktusok kibocsátásakor lenne hatalmi állam, de a jogügyleti (azaz magánjogi, pl. a Városháza kifestetése) aktusok során pedig nem hatalmi állam, hanem magánfél. Duguit szerint ha az ilyen technikai szolgáltatásoknál az állam nincs hatalmi pozícióban, akkor máskor sincs, mert vagy mindig hatalom az állam, vagy sohasem. Szerinte az államnak nincs hatalma. Ugyanis a

<sup>1538</sup> Ereky 1939 115-117.

<sup>1539</sup> Ereky 1939 119.

<sup>1540</sup> Ereky 1939 109.

hatalom Istentől származtatását, vagy az eredetileg erőszakkal szerzett hatalom elbirtoklás általi törvényesítését, csak hitnek gondolja, amely tény, de nem jog. A kormányzók hatalma tehát nem alanyi jog. Törvényes parancssá az teszi hatalmukat, hogy összhangban állnak a tárgyi joggal.<sup>1541</sup> Azaz Duguit szerint a hatalom csak tény, de soha sem jog. Kiemeli, hogy a gazdasági állam a közszolgáltatások nyújtásának kooperációja.<sup>1542</sup> Sok figyelemreméltó nézete volt, de alapvetően szociológiai alapon közelítette meg a jogot, és ez gyakran nem segíti a dolgok megértését, mint inkább hátráltatja.

Az összetett meghatározások nemcsak anyagi és alaki szempontokat vesznek figyelembe, hanem ezek elegyét kisebb vagy nagyobb mértékben. Főleg a német irodalomban volt ez divat. A közigazgatástan megalapítója, Lorenz von Stein, illetve a kifejezetten a tételes közigazgatási jog egyik legnagyobb német képviselője, Otto Mayer is ilyen meghatározást adott. A magyar művelők közül a közigazgatástan legnagyobb hazai képviselője, Concha Győző járt el így. A közigazgatástan a közigazgatási joggal szemben a mai szociológiai, politológiai stb. azaz a közigazgatással kapcsolatos nem jogi nézetek összessége. (Bár Stein még a közigazgatási jogot is a közigazgatástan részeként értelmezte, de ez nem lett elfogadott).

Lorenz von Stein 1865-1868-ban igen hosszasan, részletezően elemzi a hatalmi ágak, a kormányzás stb. szerepét. Tárgyalta a közigazgatás kapcsolatát az alkotmánnyal. A közigazgatás szerinte a tevékenyvé vált alkotmány. (*Thätig werdende Verfassung*). Azaz a közigazgatás az alkotmány alapelveit van hivatva megvalósítani. Jelentőséget tulajdonít a közigazgatási aktusoknak is.<sup>1543</sup>

Otto Mayer tételes jogias meghatározása 1895-1896-ból az alkotmány és a közigazgatás szerepének tisztázásával indul, de nem a kettő egymáshoz való viszonya alapján ad meghatározást, hanem az állami tevékenységet jogi szempontból jellemzi. Különbséget tesz azon államok között, ahol a népképviselőt részt vehet a törvényhozásban, és ahol nem. Ahol a nép nem részese az állam hatalmának, ott szerinte alkotmányról beszélni nem lehet. Ahol pedig része van, azt valós értelemben vett alkotmányos államnak tekinti.<sup>1544</sup> A törvényhozásról, a végrehajtásról, és a közigazgatásról nála is hosszas fejtegetéseket találunk. Röviden a következőképpen határozza meg a közigazgatást: „Közigazgatáson az állam azon

---

<sup>1541</sup> Ereky 1939 109-110.

<sup>1542</sup> Ereky 1939 110.

<sup>1543</sup> Ereky 1939 143.

<sup>1544</sup> Ereky 1939 151.

ténykedését kell értenünk, amely az igazságszolgáltatás céljaitól különböző állami céloknak a jogrend uralma alatti megvalósítására irányul.”<sup>1545</sup>

Ereký a fentebbi nézetek értő elemzésével nemcsak a hazai, de a külföldi közigazgatástudománynak is nagy szolgálatot tett, sajnálatos, hogy ezt a munkáját semmilyen idegen nyelvre nem fordították le.

Az önkormányzati rész is részben a fogalmiság körül forog abban a tekintetben, hogy az önkormányzat meghatározásainak rendszerbe foglalása történik meg. Az adott nézetek bírálatait is ismerteti Ereký. Ezen rendszerek nyomán lehet beszélni az önkormányzat decentralizációval való azonosításáról (Hauriou, Duguit);<sup>1546</sup> az önkormányzat egyéb (*self-government*) típusú meghatározásairól;<sup>1547</sup> az önkormányzat társadalmi felfogásáról (Mohl, Gierke);<sup>1548</sup> az önkormányzat államtani, egyúttal társadalmi felfogásáról (Gneist);<sup>1549</sup> az önkormányzat államtani felfogásáról (Stein);<sup>1550</sup> a jogi meghatározás lehetetlenségét hirdető irányzatról (Otto Mayer, Julius Hatschek);<sup>1551</sup> a kettős meghatározások (Georg Jellinek);<sup>1552</sup> a jogi meghatározások (Paul Laband, Hans Kelsen, Friedrich Fleiner).<sup>1553</sup>

Ereký egész munkássága is bizonyíték arra, hogy a külföldi közigazgatások egyik legértőbb, legavatottabb hazai művelője volt, ezt itt nem elemezett kisebb munkái is alátámasztják.

#### VI.1.10.A külföldi hatások értékelése

A hazai közigazgatási jog tudományának Magyaryn és iskoláján kívül eső, 1900 és 1945 között működő művelői három körbe oszthatóak be. Az első Kmety, és a részben őt utánzóak (most nem jön tekintetbe, hogy ki pozitívista, és ki dogmatikus). Az ő munkásságuk már fejlettebb, mint a korai elődöké (főleg az 1876 és 1900 között alkotó művelőkre célzunk), de a külföldi hatások még esetlegesen jelentkeznek, nem mindig van mögötte valós olvasottság. Tovább folytatódik a „kálvária” a hazai és külföldi irodalom tankönyvi szintű dicséretes közzététele körül, amely hasznos, bár gyakran az elődök ilyen irányú munkáira támaszkodik. Kmety, de főként az ő nyomán Márffy egész messzire jut a gyűjtésben, és a

<sup>1545</sup> Ereký 1939 158.

<sup>1546</sup> Ereký 1939 192-198.

<sup>1547</sup> Ereký 1939 199-205.

<sup>1548</sup> Ereký 1939 205-212.

<sup>1549</sup> Ereký 1939 213-237.

<sup>1550</sup> Ereký 1939 238-284.

<sup>1551</sup> Ereký 1939 285-304.

<sup>1552</sup> Ereký 1939 305-323.

<sup>1553</sup> Ereký 1939 324-344.

felosztásban (bár pont Márfy „felejt ki” Zsoldost és Récsit, könnyen lehet, hogy ezért kezdődik sokaknál ott a hazai közigazgatás-tudomány története, ahol Márfy felveszi a fonaát, azaz 1876-nál). A német jogtudomány (erőteljesen Mayer és még mindig Stein) eredményeinek részleges átvétele mellett a franciák (Hauriou, Duguit, és Ducrocq) követése is jellemző, de akadnak olasz (Orlando, később Romano) és angol-amerikai példák is (ez vegyes, kialakulatlan tartalmú).

A második kört a szintetizálók jelentik: Tomcsányi és Erekly akademikusok, közülük főképp Erekly, aki hatalmas tárgyi tudását a külföldi közigazgatással kapcsolatban monografikusan is érvényesítette.

A harmadik kör pedig a gyakorlati irányultságú Ladik munkásságát foglalja magában.

## VI.2.A közigazgatástan kései művelői

### VI.2.1. Balogh Artúr

Balogh Artúr 1888-ban államtudományi doktor a Budapesti Tudományegyetemen. 1897 és 1898 között francia és német területen tett tanulmányutat. 1899-ben, 33 évesen lett a Politika tantárgy magántanára, és 1905-ig volt ebben a funkciójában a Pázmány Péter Tudományegyetemen. 1904-ben a Kolozsvári Egyetemen az alkotmányi- és kormányzati politika professzora. 1905-ben lett az MTA levelező tagja.<sup>1554</sup>

Politikai tárgyú fő művében<sup>1555</sup> találhatunk néhány, közigazgatástanhoz is köthető külföldi elemet. Jelzi, hogy az alkotmánytant az alkotmánypolitikával azonosítja; míg a közigazgatást a közigazgatáspolitikával. Közigazgatástan (közigazgatási politika) definíciója nála az alábbi. Az államot a közfeladatok közvetlen megvalósítására irányuló szervezetében és működésében állítja elénk, illetve az erre vonatkozó irányelveket fejt ki.<sup>1556</sup>

A végrehajtó hatalom körében tár fel közigazgatási kérdéseket. A végrehajtó hatalomban foglalt egyes tevékenységeket Stein a *Verwaltungslehre* VI. kötetében különböztette meg: 1) Szabályalkotás (rendeletadás /!/), megállapítása mindannak, amit a törvény formájában kijelentett állami akarat végrehajtása és a törvényileg meg nem határozott állami célok megkívánnak. 2) A szervezés, vagyis az állami akarat megvalósításához szükséges személyek kiválasztása, ellenőrzése, fegyelmezése. 3) Az utalványozás, vagyis a szükséges pénzeszközök előteremtése, kezelése, és rendelkezésre bocsátása. 4) Az intézés,

<sup>1554</sup> MÉL I. 96.; Arczt 140-141.

<sup>1555</sup> Balogh Artúr: *Az állam tudománya. Politika I. Az alkotmánytan*. Budapest, 1909. (3) VI., (2) 548. Grill.

<sup>1556</sup> Mindezekre: Balogh 1909 3.

vagyis az állami akaratnak egyes konkrét esetben közvetlen megvalósítása. 5) A karhatalom, vagyis az akadályok legyőzése, mely a végrehajtásban akár egyesek, akár a természet részéről mutatkozik. 6) A bíraskodás (!), az egyes konkrét esetbeni cselekvés, végrehajtás egybevetése az állami akarral. A szabályalkotás, szervezés, utalványozás és a karhatalom feletti rendelkezés végrehajtó hatalomnak neveztetik Ennek a funkcióját az jellemzi, hogy a hatáskörébe eső végrehajtási mozzanatok az állami akarat valósulását csak általában teszik lehetővé. Az intézési és a bíraskodási mozzanathoz ellenben az állami akaratnak tényleges valósulásáról van szó. Ezen végrehajtási funkciók nem végrehajtó hatalmi, hanem csak végrehajtó hatósági funkciók, szerveik végrehajtó hatóságok.<sup>1557</sup> Röviden ismerteti Gneist felfogását a közigazgatási bíraskodásról.<sup>1558</sup>

### VI.2.2. Ferenczy Árpád

Ferenczy Árpád 1901-ben fejezte be jogi tanulmányait. 1902-től 1903-ig a Sárospataki Jogakadémián tanított. 1903-tól Kolozsvárt volt egyetemi magántanár, majd 1909-től Budapesten. Később buddhista szerzetes lett, Indiába utazott, és egyházzjoggal foglalkozott.<sup>1559</sup>

Fő műve *A politika rendszere (alkotmány- és közigazgatástan)*,<sup>1560</sup> mely az irodalomjegyzékben bőven tartalmaz elsősorban alkotmánytani és államtani angol, francia, és német irodalmakat, Concha *Közigazgatástan* című munkájával egyidőben jelent meg.

Az említés szintjén már a *Politika irodalma* című részben előrevetíti Stein *Verwaltungslehre*-jét és Gneist angol önkormányzatokkal kapcsolatos munkásságát.<sup>1561</sup>

A közigazgatási bíraskodás rendszereit a Politika tantárgyban szokásos módon feldolgozza, és hétféle rendszert különít el: az angol, francia, olasz, osztrák, és porosz rendszereket. Ezek tartalmát vázlatosan ismerteti, forrásait nem jelzi.<sup>1562</sup>

Ismerteti a hatásköri bíraskodást, melynek esetében a svájci, az olasz, és a francia rendszert jellemezi. A svájci eset arra példa, amikor a fejedelem, vagy a törvényhozó testület bíraskodik, dönt az ilyen ügyekben. Itt a korban a nemzetgyűlés döntött a közigazgatási szervek és a bíróságok hatáskörének összeütközése esetén. Olaszországban kezdetben a hatásköri bíraskodást egy közigazgatási főszerv látta el, később pedig a rendes bíróságok

<sup>1557</sup> Balogh 1909 147.

<sup>1558</sup> Balogh 1909 147-148., említi: Arczt 2004 141.

<sup>1559</sup> MIE I. 187.

<sup>1560</sup> Ferenczy Árpád: *A politika rendszere (alkotmány-és közigazgatástan)*. Budapest, 1905. 456. Politzer.

<sup>1561</sup> Ferenczy 1905 12.

<sup>1562</sup> Ferenczy 1905 442-443.



látták el ezt a feladatot. Az angolok, és a belgák is a rendes bírósági rendszert követték. A francia rendszer pedig a közigazgatás és a bíraskodás szerveinek tagjaiból álló külön bíróság dönt (az Államtanács és a Semmítőszék 3-3 tagja alkotta a *Tribunal de conflit*-t).<sup>1563</sup>

### VI.2.3.Szandtner Pál

Szandtner Pál 1903 és 1905 között az Innsbrucki Egyetemre, 1906 és 1910 között a Kolozsvári Egyetemre járt, jogot és filozófiát hallgatott. 1910-ben államtudományi doktorátust szerzett. 1911-ben a Nagyváradai Jogakadémián oktatott. 1915-ben lett egyetemi magántanár Politika tantárgyból Kolozsvárt. 1916-1917-ben dékán lett Nagyváradon. 1917-től a Kolozsvári Egyetem professzora. Követte a menekülő egyetemet Szegedre, és a Szegedi Tudományegyetemen 1921 és 1928 között volt tanszékvezető.<sup>1564</sup>

Fő műve a *Politika*, melyet tanítványa, Rada Tibor jegyzett le.<sup>1565</sup> Ugyan a mű fogalmazása és rendszertana erős,<sup>1566</sup> de ezzel együtt kevés minket érdeklő tematika található a kötetben. Fontos a szerző azon megállapítása, hogy az államszemélyiség tanának legfőbb kifejtője a német közigazgatástani irodalomban Stein.<sup>1567</sup> Ezt követően Otto Mayer azon tanait ismerteti, melyek szerint az általános jogismerés (jogismeret-K.Gy.) hiánya nyilvánvaló, a jogszabályok „hivatásából” és a bíró jogszabályokhoz való viszonyából azt vélte bizonyítani, hogy az absztrakt jogszabályok nem az alattvalókhöz, hanem az állam orgánumaihoz szólnak, melyet ő csak bíró néven említ.<sup>1568</sup>

A „jog nem ismerete nem mentesít” elv magyarázata körében érdekes fejtegetést találhatunk nála. Az „alattvalók” nemcsak nem ismerik, hanem nem is ismerhetik az összes jogszabályokat. Tömegük roppant, nyelvezetük a szakember számára is nehéz. Ezzel jelzi az elvben kifejezett tartalom nehézségét.<sup>1569</sup>

<sup>1563</sup> Ferenczy 1905 443-445.

<sup>1564</sup> MÉL II. 702.

<sup>1565</sup> Szandtner Pál: *Politika. Jegyzi: Rada Tibor*. Budapest, 1930. 188. Vörösváry.

<sup>1566</sup> Szandtner 1930 3-35.

<sup>1567</sup> Szandtner 1930 55.

<sup>1568</sup> Szandtner 1930 156.

<sup>1569</sup> Szandtner 1930 157.

#### VI.2.4.Krisztics Sándor

Krisztics Sándor 1913-ban lett államtudományi doktor. 1921-ben habilitált. 1921 és 1924 között a Közgazdasági Egyetemen nemzetközi jogot tanít. 1925 és 1949 között a Pécsi Tudományegyetem a Politika és jogbölcselet professzora. 1946 és 1947 között az egyetem rektora volt.<sup>1570</sup>

Fő műve az 1931-ben megjelent *Politika* volt,<sup>1571</sup> melyet Concha Győzőnek ajánlott, „a tanítvány mély tiszteletével”.<sup>1572</sup>

A kötetben szereplő bíráskodás és közigazgatás vezetőcím alatt csak érintőlegesen ejt szót a kérdésről. Kiemeli a német közjogászok azon nézetét, mely szerint nemcsak a bíróságok, hanem minden hatóság vizsgálhatja egy adott törvény alkotmányos voltát.<sup>1573</sup>

Jelentősebb mindaz, amit a municipális hatalomról ír. Ennek elvi alaptétele szerinte az, hogy a község is, mint minden egyes [természetes és jogi] személy, saját, és érinthetetlen jogok alanya.<sup>1574</sup> Idézi Tocqueville azon mondását, mely szerint „Az ember királyságokat alkot, és köztársaságokat teremt, a község mintha egyenesen Isten kezéből származnék.”<sup>1575</sup> A francia forradalomban létrejött elv először az 1831-es belga alkotmányba, majd az 1848-as porosz alkotmányba került be. A porosz Rotteck a municipális hatalmat alapjognak (!) tekintette.<sup>1576</sup>

Jelentékeny az a megállapítása is, hogy az állam és az önkormányzat szervezeti különbözősége abban jut kifejezésre, hogy az önkormányzat csak az állampolgároknak egy kis részére terjed ki, akik ugyanazon területen élnek. Szerinte, ahol az önkormányzat kialakul, ott az állami igazgatás terjedelme korlátok közé szorul, és legfeljebb csak az állami felügyelet marad meg a helyi önkormányzatok felett.<sup>1577</sup>

#### VI.2.5.Haendel Vilmos

Haendel Vilmos a Budapesti Tudományegyetemen és a berlini Humboldt Egyetemen tanult jogot. 1900-ban a debreceni Református Jogakadémia rendkívüli tanára lett. 1904-ben

<sup>1570</sup> Arczt 2004 145-146.

<sup>1571</sup> Krisztics Sándor: *Politika I. Alapvetés – társadalomtan – államtan – alkotmánytan*. Budapest, 1931. 495. Franklin Társulat.

<sup>1572</sup> Krisztics 1931 belső címlap (nyomtatott ajánlás).

<sup>1573</sup> Krisztics 1931 383-384.

<sup>1574</sup> Krisztics 1931 389.

<sup>1575</sup> Krisztics 1931 391.

<sup>1576</sup> Krisztics 1931 390.

<sup>1577</sup> Krisztics 1931 391.

szerzett magántanári képesítést. 1915-ben lett Debreceni Egyetemen professzor Politikából. 1923 és 1924 között a Jogi Kar dékánja, 1942 és 1943 között az egyetem rektora. Európai utazások mellett Ázsiába és Afrikába is eljutott.<sup>1578</sup>

*Politika* című fő műve az alkotmánytant és a közigazgatást foglalta magában.<sup>1579</sup> A mű rendkívül érett, letisztult alkotás, mi itt csak a közigazgatástani rész<sup>1580</sup> egyes megállapításait emeljük ki.

Érdekesség, hogy foglalkozik olyan kérdéssel, amely Karvasynál, Kautz Gyulánál, és Conchánál került elő élesen. Ez a *realrendszer* (azaz *res* dolog szerinti rendszer, melyet szerinte szakrendszernek is szoktak nevezni) és *provinciálrendszer* kérdése. Szakrendszer akkor volna, ha minden egyes feladatra külön apparátus volna minden közigazgatási feladatra (ilyenek az egyetemek tanszékei, ebben a hasonlatban a *provinciálrendszer* az az alsófokú oktatás, ahol minden tárgyat egyazon tanító tanít). Azonban a reálrendszer a gazdag, a *provinciálrendszer* a szegény államok megoldása. Azonban nem könnyű minden feladatra külön apparátust felállítani, és nézete szerint az emberek jobban is bíznak a régi, kipróbált közhatóságokban, mint az új szervezetben. Rámutat, hogy nem igaz, hogy a szakrendszer a bürokratikus hivatali rendszerrel azonos, a *provinciálrendszer* pedig az önkormányzatéval. (Elődei ezt vallották). Ez a két német eredetű rendszer szerinte Franciaországban a francia forradalom után jelent meg együttesen, amikor *tabula rasa*-t csináltak, és az új alkotmány mellé egy katonai és egy polgári hadsereget is létesítettek. Azért nem merték az önkormányzati rendszert keresztülvinni, mert a párizsiak akarták kezükben tartani az egész közigazgatást (vö.: a belügyminiszter gombnyomására intézkedik a *département* élén álló prefektus). Országos ügyel is foglalkozhat a helyi önkormányzat, illetéknépp említi a sorozást.<sup>1581</sup>

A közigazgatási bíráskodás elméletének magyarázata során kifejti, hogy lényegében ez német találmány, melynek Gneist volt a legnagyobb elméleti művelője, aki komolyan vette, hogy a jog ne csak papíron legyen.<sup>1582</sup> Figyelmet fordított az elődökhöz hasonlóan a centralizáció és decentralizáció vizsgálatára.<sup>1583</sup> Könyve igen konzervatív, alapállása Concháéra emlékeztető.

<sup>1578</sup> Arczt 2004 142.

<sup>1579</sup> Szepesváraljai Haendel Vilmos: *Politika. (Alkotmánytan és közigazgatástan.)* Sajtó alá rendezte: Kovács Mihály. Debrecen, 1937. 898. Tiszántúli Református Egyházkerület Könyvnyomdája.

<sup>1580</sup> Haendel 1937 761-862.

<sup>1581</sup> Haendel 1937 763-764.

<sup>1582</sup> Haendel 1937 774.

<sup>1583</sup> Haendel 1937 799-805.

### VI.2.6. A külföldi hatások értékelése

A haldoklófélben lévő, és 1945 utáni közigazgatástan helyzete furcsa. Nálunk is úgy volt kissé, mint Stein esetében, akinek ugyan a halála után a közigazgatástan művelése lehanyaglott (lényegében Concha halála után nálunk Haendel műve volt igazán jelentős).

Nincs már meg az az erős igény a külföldi szerzők nézeteinek ismertetése, reflrktálása, vitatása vonatkozásában, mint Concha esetében volt. A közigazgatási bíráskodás és a hatásköri bíráskodás jelentősége mellett nőtt a közigazgatási aktustan ismertetésének jelentősége, sok esetben Steinra, Gneistra, Rotteckre és más régi szerzőkre utalva vissza. A Haendel által érintett *reál-és provinciálrendszer* jelentős, de más szerző nem elemzi. Fontosak az olyan szembeállítások, mint a jogállamé és a rendőrállamé. Haendel szerint a porosz rendőrállam abban testesült meg, hogy Kantot eltiltották az egyetemi oktatástól, mert megmondta az igazat.<sup>1584</sup> Külföldről kevésbé jöttek már új impulzusok, így a közigazgatástan megszámláltatott, és könnyűnek találtatott.

---

<sup>1584</sup> Haendel 1937 615.

## VII.A Magyary-iskola, mint a közigazgatás-tudományi irányzat képviselője: az amerikai, a francia, a német, és az olasz közigazgatás vizsgálata

### VII.1.A mester: Magyary Zoltán

#### VII.1.1.Tudományos pályája

Tagadhatatlan, hogy Magyary professzor közigazgatás-tudományunk legnagyobb alakja volt és maradt. Jelentőségét az Amerikai Egyesült Államokban szárnyra kapott igazgatástudományi irányzat (ang. *science of administration*), valamint az üzemszervezési (tudományos üzemvezetési) irányzat (ang. *Scientific management*) európai önálló interpretálása, és közigazgatás-tudományi iskolája adta. (Egyes bírálói ezért nem is tartották őt jogtudósnak, mivel a fenti irányzat nem a közigazgatási jogdogmatikát állítja előtérbe, bár tény, hogy a Magyary iskolának volt közigazgatási jogi és közigazgatáspolitikai irányzata is).

Ugyanakkor világos, hogy Magyary nem valamiféle amerikai *manager* közigazgatás szimpla európai interpretátora. Ma, amikor a jogtudomány szellemi horizontjára sokan egyre inkább angolszász szemellenzővel tekintenek, nem lehet eléggé hangsúlyozni, hogy Magyary a francia, a német, sőt, a szovjet-orosz közigazgatás eredményeinek is jó ismerője volt. De figyelemmel volt a környező államok fejlődésére is (az elcsatolt magyarság miatt ez akkor húsba vágó kérdés volt). Van azonban egy másik nagyon fontos tényező. Magyary Zoltán ugyanis indulásakor (és később is) egyértelműen közigazgatási jogi kérdésekkel (is) foglalkozott, jól ismerte a közigazgatási jogdogmatika műfogásait. Életművének ívéből kiérezhető, hogy a *scientific management* korszaka lezárása után szeretett volna egy megreformált, működőképes közigazgatásban újra a jogi kérdések vizsgálatára visszatérni. Nem szabad benne tehát olyan embert látnunk benne, aki ne lett volna tisztában a magyar közjog alapfogalmaival, mint a történeti alkotmány, és a Szent Korona-tan, és ne magyar jogásként gondolkodott volna.<sup>1585</sup>

Külföldi fogadtatása és mai külföldi ismertsége kivételes helyet biztosít számára a magyar társadalomtudósok pantheonjában. Kiemelendő, hogy monográfiái angolul, franciául, lengyelül és németül is megjelentek.<sup>1586</sup> (Ezen kívül kisebb munkái az említett négy idegen

<sup>1585</sup> Berényi Sándor helyesen mutat rá a jog művelésének szerepére Magyary életművében: „Magyary egyes korai és későbbi bírálataitól eltérően a közigazgatás jogtudományi művelését nem kívánta mellőzni, sőt jelentős mértékben hozzájárult annak műveléséhez is.” Berényi Sándor: Magyary Zoltán szellemi öröksége. *Allam-és Igazgatás* XLIII. évf. (1988) 9. sz. 769-778. Lásd különösen: 772.

<sup>1586</sup> A külföldi (amerikai, orosz) elismerő recenziók értékelése: Szaniszló 1977 II. 524-530. A német tudományosság is recenzeálta Magyary munkáit. A professzor munkásságának nemzetközi kontextusba ágyazott ismertetése: Lőrincz 1995 241-244. Jelentős munka még: Berényi 1988 769-778. Magyary összehasonlító

nyelv mellett megjelent holland tanulmánya<sup>1587</sup> is, továbbá egy szovjetunióbeli előadását ismerteti a *Sovjetskoje Gosudarstvo* is.)<sup>1588</sup> Ez a magyar társadalomtudományban nem mindennapos dolog, abban a korban pedig szinte példa nélkül áll a jogtudósok között. Ezek a monográfiák önmagukban és egyenként is olyan színvonalat képviselnek (és a tankönyve is), hogy a rossz sors számlájára kell írunk, hogy sosem lehetett a Magyar Tudományos Akadémia tagja. Az IIAS/IISA keretei között kifejtett aktív alelnöki tevékenysége igen jelentős fegyvertény.

Ugyanakkor saját korában is értékelték már. Jelentős, hogy 1929-ben már az idős Concha is felfigyelt Magyaryra, és elismerő levelekben fejezte ki tiszteletét a befutott tudósaknak.<sup>1589</sup> Ugyanakkor Conchát az 1942-es *Magyar közigazgatásban* a közigazgatástan nagy magyar képviselőjének nevezte, akinek munkája maradandó értékű, és halála után is közkézen forog. Szamel Lajos mutat rá, hogy Magyary koncepciója nem egyedül és nem elsősorban a jogtudomány monopóliuma elleni fellépésre épült, de ez is része volt a koncepciónak, amely közös pont volt Concha közigazgatástani gondolatrendszerével, így Concha Szamel szerint egy korszerű irányzat őseként tűnt fel.<sup>1590</sup>

Jelentős a személyével és az általa alapított Magyary-iskolával foglalkozó irodalom, mind a könyvek, könyvrészletek, mind a tudományos cikkek szintjén.<sup>1591</sup>

Népszerűségéhez hozzájárult a Szaniszló József emlékein alapuló, Bereményi Géza által rendezett „A tanítványok” című film, melyet 1985-ben készített el a rendező.<sup>1592</sup> Egy, később nagy karriert befutott közigazgatási jogász egyetemi tanítvány, Szamel Lajos úgy emlékezett Magyary professzorról, hogy a vizsgákra maga is felkészült, hogy ne kérdezzen el

---

közigazgatási munkásságára: Koi Gyula: Magyary Zoltán, mint az összehasonlító közigazgatás úttörő művelője. *Jogtudományi Közlöny* LXVIII. évf. (2008) 7-8. sz. 352-360.

<sup>1587</sup> Magyary Zoltán: Hongarije. In: *Gedenkboek uitgeven door de Vereniging van Nederlandsche Gementen ter gelegenheid van haar en twintig-jarig bestaan op 28 februari 1937*. s'Gravenhage, 1937. 378-394. k.n. A kötet 28 ország községi közigazgatását ismerteti, és a Németalföldi Községek Szövetségének 25 éves fennállása alkalmából készült. Ld.: Szaniszló 1993 166. (Göbel József: Magyary Zoltán tudományos műveinek jegyzéke 92. tétel.).

<sup>1588</sup> *SGP* Vol. 13 (1935) No. 5. 109-112., lásd: Szaniszló 1977 II. 527., és ennek nyomán: Saád 2000 289.

<sup>1589</sup> Saád 2000 64. 2. végjegyzet szövege.

<sup>1590</sup> Szamel L. 1977 59.

<sup>1591</sup> A Magyary-iskolára lásd: Szaniszló 1977 II. 391-594., illetve Szaniszló 1993 15-97.

<sup>1592</sup> A főszereplőt, Fehér Józsefet Szaniszló Józsefről, a zsellércsaládból származó, onnan egyházi neveltetése által kiemelkedni tudó Magyary-tanítványról mintázták. Ugyan a film „ezrek és tízezrek figyelmét irányította a közigazgatás-tudomány mindezidáig talán legjelentősebb magyar, ugyanakkor a maga korában nemzetközi viszonylatban is ismert és elismert nemzetközi művelőkére, Magyary Zoltánra.” Ugyanakkor Szaniszló kritikailag jegyzi meg: „Torzítja a Magyaryról formált képet az a beállítás is, mely szerint az élettől, a nyilvánosságtól elzárkózó, lombikvilágban élő szobatudós lett volna, akinek nincsen semmi személyes kapcsolata a lombik-birodalma területén kívül eső világgal. Alapvetően hamis ez a beállítás és az abból levont következtetés. Ez a munka mellékesen ennek bizonyítását is szolgálja a fantázia szülte „tanítványfélék” egyike, a filmkockák ütött-vetett fehérjőskája helyett a valós 'Fehér József' tollából.” Szaniszló 1993 17-18.

nem hangzott dologról, illetve pártatlan vizsgáló volt.<sup>1593</sup> Szaniszló pedig „szigorú, egyenletes, átlátszóan igazságos, semmiféle protekciót nem tűrő” vizsgáztatási módszerét emelte ki.<sup>1594</sup>

Tény, hogy Magyary már életében is számos kritika céltáblája volt. Háromirányú kritika merült fel vele szemben Szaniszló szerint: nevezték az amerikai sofőr-kultúra képviselőjének, a hitlerizmus magyarországi propagálójának, és a kommunizmus ügynökének is. Mindez suttogó propaganda formájában terjedt róla élete során. Ezen egymást kizáró három elem valamely tagjának értelmezési tartománya mentén ítélték meg tanítványait és egyéb intézeti munkatársait is. E sajátos megítélést Szaniszló szerint több tényező táplálta. Én összefoglalva úgy mondanám, hogy alapvetően más volt, mint a környezete. Ez az eltérés lehetett az alap.

Szaniszló Magyary ismeretöbbségét emeli ki, azaz számos állam kultúrájának, kormányzati rendszerének személyes tapasztalatokon alapuló ismeretét. Rá kell mutatni, hogy a *New Deal* (’új leosztás’) Roosevelt Magyary amerikai tartózkodása alatt vezeti be, így a *strong executive*, az erős közigazgatás, erős végrehajtó hatalom, az egyszemélyi hatalmat képviselő kormányfő gondolata a felületes szemlélő számára könnyen félreérthetővé válhatott. Magyary ezt állította Szaniszló szójátékával ’magyarított’ (véleményem szerint akár: ’Magyarytott’) formájában közigazgatási reformja középpontjába. Ez a modell nagyfokú értetlenségre talált, mivel még az átlagnál nagyobb műveltségűeknek is csak szerény ismereteik voltak a korban hazánkban az USA-ról. A náciizmus propagátoraként reá tekintők az amerikai erős közigazgatást összekeverték a korlátokat nem ismerő gépezetével. Azonban Magyary a náci Németországot is autoriter államként írta le, tárgyilagos hangnemben.

Magyary Zoltán professzor az egyetlen régibb közigazgatás-tudósunk, aki az értelmiség körében közismert hazánkban, illetve a közigazgatás-tudomány művelői körében külföldön is.<sup>1595</sup> A külföldi szakmai körök is nagy elismeréssel adóznak személyiségének. Iskolateremtő egyéniség, a mai ELTE Állam- és Jogtudományi Kar jogelőd intézményének

<sup>1593</sup> Szamel Lajos: Magyary Zoltán és a közigazgatás-tudományi iskola. In: Szamel Lajos: A magyar közigazgatás-tudomány. Budapest, 1974. 106–184. MTA. Az idézett jellemzés a 106-107 lapokon található. Szamel Lajos, aki az 1950-es évektől haláláig a magyar közigazgatás-tudomány egyik meghatározó egyénisége volt az új rendszerben, államtudományi doktori értekezését Magyary Zoltánnál védte. Az értekezés: Szamel Lajos: Rendészet. (Államtudori értekezés a „Politikából”. Budapest, 1943. 50. (Gépirat). Bírálta: Magyary Zoltán-Szandtnér Pál. (A szerző gyűjteményében).

<sup>1594</sup> Szaniszló 1993 88.

<sup>1595</sup> Lőrincz Lajos akadémikus szerint talán Magyary az egyetlen közigazgatással foglalkozó társadalomtudós szerző, akit ma is olvasnak. Lőrincz Lajos: Magyary Zoltán munkássága nemzetközi összehasonlításban. *Magyar Közigazgatás* XLV. évf. (1995) 4. sz. 241-244., lásd különösen a 241. lapon írtakat.

hírneves professzora. Joggal nevezzük őt „a magyar közigazgatás-tudomány első számú klasszikusának”.<sup>1596</sup>

A brüsszeli székhelyű Nemzetközi Közigazgatás-tudományi Intézet (ang. *International Institute of Administrative Sciences*, rövidítve: *IIAS/IISA*; fr. *Institut International des Sciences administratives*, rövidítve: *IISA*; ném. *Internationale Institut für Verwaltungswissenschaften*, rövidítve nem használatos) fennállásának 75. évfordulóját ünneplő, 2005. szeptember 20-23. között megtartott berlini konferencián Michael Dugget, az IIAS főigazgatója öt személyiséget emelt ki, akiknek tevékenysége nagy hatást gyakorolt az intézet életére (és bátran hozzátehetjük: a világ közigazgatás-tudományára is): a német Max Weber közigazgatás-tudóst, jogtudóst, szociológust, közgazdászt; Henri Fayol francia származású, de az Amerikai Egyesült Államokban alkotó közigazgatás-tudóst és bányamérnököt; Frederick Winslow Taylor amerikai egyesült államokbeli mérnököt, a szervezés-és vezetéstudomány egyik alapítóját; Thomas Woodrow Wilsont, az Amerikai Egyesült Államok 28. elnökét, a Princeton jogtudományi és politikai gazdaságtani professzorát; valamint Magyary Zoltán közigazgatás-tudóst, a közigazgatási és pénzügyi jog professzorát említve meg, aki a szervezet egyik alelnöke volt.<sup>1597</sup>

Ez a tény többet mond minden szónál. Ugyanis az első négy közigazgatás-tudóst a közigazgatás-tudomány alapító atyáinak tekinthetjük (ideértve az akkor Dániához tartozó Schleswig-Holsteinben született német Lorenz von Stein-t is).

Ha Magyarországon szóba jön a közigazgatás-tudomány, vagy a közigazgatási jog, a nem szakbeli művelt értelmiségiek egy tudóst bizonyosan ismernek és említene: Magyary Zoltánt, az iskolateremtő professzort. Személyisége alkalmassá teszi őt arra, hogy a jelenkor embere tanuljon mind erőnyeiből, mind hibáiból. Olyan megkerülhetetlen egyéniség, aki nélkül a magyar közigazgatás-tudományok elméletét és történetét megírni lehetetlen vállalkozás. Tény, hogy létezik egy Magyary legenda,<sup>1598</sup> mely kicsit olyan, mint egy (néhány betűjét illetően) megfeythetetlennek tűnő, és ezért csak részben olvasható titkosírás.

<sup>1596</sup> Lőrincz Lajos: Magyary Zoltán helye a magyar közigazgatás-tudományban. In: Hosszú Hortenzia-Gellén Márton (eds.): *Államszerep válság idején. Magyary Zoltán emlékkötet*. Budapest, 2010. 39-45. Complex, lásd különösen a 39. oldalt.

<sup>1597</sup> *IIAS Berlin Conference 20th to 23rd September 2005. Public Administration and Private Enterprise: Co-operation, Competition and Regulation*. Berlin, 2005. IIAS [CD lemez].

<sup>1598</sup> A Magyary legenda kifejezésre: Schweitzer Gábor: Magyary Zoltán emlékezete-három tételben. *Állam-és Jogtudomány* XXVII. évf. (1995) 3-4. sz. 221-231.



### VII.1.2.A közigazgatás legfőbb vezetése szervezési szempontból

*A közigazgatás legfőbb vezetése szervezési szempontból* ugyan tanulmányformában is megjelent, de eredetileg könyvként látott napvilágot.<sup>1599</sup> Mi a kötetet illetően főleg az összehasonlító közigazgatási jogi vonulat, a külföldi közigazgatások hatásai szempontjából elemezzük.<sup>1600</sup> Három fő részre tagolódik: az állam átalakulása,<sup>1601</sup> a közigazgatás átalakulása,<sup>1602</sup> a kormányfő és segédszervei.<sup>1603</sup>

Az első részben főként Taylor, Fayol, és Hoover elméleteit mutatja be. Vizsgálatunk szempontjából az érdemi összehasonlítást a második rész tartalmazza, itt angol, amerikai, olasz, német, szovjet-orosz, osztrák, lengyel példákat hoz a közigazgatás, a bürokrácia, a közszolgálat átalakulása, új alkotmányok megjelenése vonatkozásában. A harmadik rész is csak példaképp ismertet összehasonlító közigazgatásba tartozó kérdéseket, ezeknek csak a főbb fejlődési irányvonalára utalunk.

*A közigazgatás legfőbb vezetése szervezési szempontból* című munka az IIAS számára készült jelentés volt eredetileg, egész pontosan főreferátum, nem pedig kristálytisztá, csillogó módszertani bravúrokat összegyűjtő elméleti nagymonográfia. Az sem jelenthető ki, hogy a mű összehasonlító közigazgatási jellegűnek volt szánva. A szerző csak válogatva közöl ismereteket némely országok közigazgatásáról, mégpedig különféle szempontok alapján. A közigazgatás átalakulását ismertető rész egyfelől a nagy közigazgatási rendszerek átalakulását ismerteti (angol, amerikai, német, szovjet-orosz), másfelől kitér egyéb példákra (olasz), valamint olyanokra, amelyek újdonságként figyelemfelhívóak (a közszolgálat kereteinek tágítása az új osztrák és lengyel alkotmányban).

Nem szabad tehát az egyes összevetésekben azonos elveken nyugvó összehasonlító tendenciákat keresnünk, azonban az eredményként kapott jelentős szellemi hozadék még így is figyelemreméltó, főleg, ha tudjuk, hogy az adott korban nem az összehasonlító közigazgatás volt a jellemző (még talán az Amerikai Egyesült Államokban sem). Az angol és az amerikai közszolgálat fejlődését értelemszerűen angol nyelvű források alapján mutatja be, általánosságban az adott ország nyelvére támaszkodik, a Szovjetuniót zömmel német, kicsiny részben angol nyelvű források alapján mutatja be.

<sup>1599</sup> Magyary Zoltán: *A közigazgatás legfőbb vezetése szervezési szempontból*. Budapest, 1936. 150. Budapest Székesfőváros Házinyomdája.

<sup>1600</sup> Más szempontú elemzésre lásd: Szamel L. 1977 179-184.

<sup>1601</sup> Magyary 1936 4-31.

<sup>1602</sup> Magyary 1936 31-67.

<sup>1603</sup> Magyary 1936 68-150.

A nagy közigazgatási rendszerek című rész anyagából csupán néhány jellemzőt ragadunk ki. Érdekesség, hogy a hivatásos közszolgálatra, a versenyvizsga-rendszerre való áttérés az angol világbirodalom indiai csücskében történt meg először 1853-ban. Ezt követte 1855-ben a kezdetben háromtagú *Civil Service Commission* felállítása. Érdekesség, hogy a közszolgálat irányításában nagy szerepe volt a *Treasury*nek is ekkoriban.

Az Amerikai Egyesült Államokban 1787 és 1829 között élethossziglan tartott a tisztviselők megbízatása. 1820-ban, Monroe elnök alatt hoztak egy törvényt arról, hogy a köztisztviselők négy évre kapják a megbízatásukat (ang. *Four year law*).

Jackson elnök azonban 1829-ben 600 tisztviselőt leváltott, ezzel kezdetét vette a zsákmányrendszer (ang. *spoils system*). Ezt az esetet számos, hasonló volumenű elbocsátás követte, mígnem 1883-ban George H. Pendleton szenátusi reformbizottsági elnök elfogadtatta az érdemes személyek kiválasztását előírányzó érdemrendszert (ang. *merit system*). Ennek elfogadását Garfield elnök 1882-es meggyilkolása segítette elő, akit egy elkeseredett állástalan amerikai hivatalnok ölt meg (bár Garfield a zsákmányrendszer reformját sürgette).<sup>1604</sup>

Az olasz és német irányvonal elemzésekor Magyary kiemeli, hogy ezek az országok elvetették a parlamentarizmust, a kormány törvényhozástól való függését megszüntették, és autoriter útra léptek.

Ügyesen szövi bele ebbe a képbe a Szovjetuniót is, ahol Marx és Lenin, valamint Sztálin eszméit hosszasan ismerteti. Itt a központi kategória a proletárdiktatúra. Fontos megfigyelése, hogy a proletárállam sem tudja nélkülözni a közigazgatásban a szakképzett és állandó alkalmazottakat. (Azt ugyan nem írja le, hogy Lenin például erről nem így vélekedett. Ugyanis *Állam és forradalom* című műve szerint a közigazgatást olyanná kell tenni, hogy a legegyszerűbb szakácsné is megértse). Érdekes párhuzamként mutat rá Magyary professzor arra a tényre, hogy a tiszti rangjelzéseknek a (Munkás-Paraszt) Vörös Hadseregben való 1935-ös bevezetése párhuzamba hozható a kontinentális államok XVIII. századi azon fejlődési tendenciájával, amely szerint a hivatásos bürokráciát megelőzendően vezették be a hivatásos hadsereget.

A közszolgálat kereteinek kitágítása az osztrák és lengyel alkotmányban fejezet meglehetősen rövid. Az 1934. május 1-jén életbeléptetett új osztrák alkotmány Magyary szerint rendi állammá (ném. *Berufsständischer Staat*) alakította át Ausztriát. A fordítás kevésbé szerencsés. A rendi állam felemlítése a középkori rendiség, rendek (lat. *ordines*, ném.

<sup>1604</sup> A korábbi korszak elnevezése *patrician (guardian) Administrative Culture*, azaz előjogokon alapuló, gyámkodó közigazgatás.

*Ständewesen*, fr. *État*, ang. *estate*) képét juttathatja eszünkbe. Itt azonban hivatásrendekről, korporációkról van szó, amelyek sem nem állami, sem nem helyi-területi önkormányzatként nem értelmezhetőek, hanem csak testületi önkormányzatokként (ang. *independent agencies*, ném. *öffentlich-rechtliche Körperschaften*, ol. *corporazioni*). A *Berufsständisch* szó elsősorban szakmai, foglalkozási réteget érintőt jelent. Tehát nagyjából elfogadható lenne a hivatásrendi államként való fordítás. A hivatásrendi csoportok egyike a közszolgálat.

Az 1935. évi lengyel alkotmány 72. §-a kimondta, hogy az állami adminisztráció közszolgálat, amelyet a kormánysszervek, a helyi önkormányzatok szervei, és a gazdasági önkormányzatok szervei végeznek.

Mindhárom autoriter állam életében taglalja, és összeveti az „egyetlen párt”, az egypártrendszer szerepét.

A harmadik részben a kormány funkcióját vizsgálja Magyary. Itt a módszertan annyiban változik, hogy két részre osztja az általa vizsgált államokat, egyfelől parlamentáris államokra (Anglia, Franciaország, Belgium, Svájc, Amerikai Egyesült Államok); valamint autoriter államokra (Olaszország, Németország, Szovjetunió).

Itt néhány jellemző példát ragadnék ki csupán. A módszertan egyszerűségében is nagyszerű, a kettéválasztás helytálló és bátor dolog (1936-ot írunk!).<sup>1605</sup>

Az egyik legjelentősebb megfigyelés, hogy a többi állam az angol parlamentarizmust veszi át, és alkalmazza monarchiában és köztársaságban egyaránt a példát. A nyelvi sokszínűséget a francia források nagyban színezik a műben, ám Magyary átvesz a belga és a lengyel nemzeti jelentésből is részeket. Fontos, hogy mindig az egyes országok alkotmányos berendezkedéséből kiindulva ismerteti a kormány funkcióit.

Franciaországban érdekesség, hogy a köztársasági elnököt felelőtlensége vonatkozásában ugyanolyannak tekintik, mint a királyt, azzal a különbséggel azonban, hogy a köztársasági elnököt csupán hét évre választják. A köztársasági elnök hét évre választott parlamentáris király (fr. *un roi parlementaire de sept ans*).

Belgiumban a miniszteri ellenjegyzés a király hivatalos cselekményeinek alapvető kelléke az 1831-es belga alkotmány óta. A kormány bukása esetén a miniszterek felelőssége a parlament mindkét házával szemben fennáll.

Svájc jellegzetessége, hogy a szövetségi elnök miniszterelnök és államfő is egy személyben, „*primus inter pares*”, azonban ő is függ a parlamentiől. A miniszterek a mű írásakor szakértők, nem politikusok, és akár évtizedekig is tevékenykedhetnek.

<sup>1605</sup> Azonban természetesen az effajta kiállítás a korban nem egyedi jelenség. Csekey István, Egyed István, Ereky István, vagy Moór Gyula is hasonlóan járt el.

Az Amerikai Egyesült Államokban prezidenciális rendszer és *strong executive* szisztéma van. Itt az elnök a választók által választott, maga nevezi ki kormánya tagjait, akik egyedül neki felelősek.

Az autoriter államokról hosszasan értekezik a szerző, de mindezt egy külön alfejezetben teszi meg.

Olaszországban a liberális eszmékkel könyörtelen harcban álló fasizmus ismertetésére kerül sor, főleg Vincenzo Corsini műve alapján. Bemutatásra kerül az olasz fasiszta korporációk rendszere is.

Németországban a Nemzetiszocialista Német Munkáspárt 1933. január 30-án vette át a hatalmat. Hitlert kinevezték birodalmi kancellárrá. A birodalmi kormány maga is hozhat törvényeket, és ezek a törvények az alkotmánytól is eltérhetnek. Csupán ez az egyetlen tény is jól mutatja a rendszer antidemokratikus és embertelen voltát.

A Szovjetunió Magyary szerint az államhatalmi ágak elválasztásának és a parlamentarizmusnak elvetésével az új hatalmat a tanácsokra (or. *csovm*) építette fel. A szovjeteket a városi és falusi dolgozók alkotják, ezek kiterjednek a községekre, városokra, *rajonokra, oblastokra*, az Unió hét tagállamára, és magára az Unióra. Ezek után hosszasan idézi az 1923. évi szovjet alkotmányt.

Az olasz, a német, és a szovjet rendszer közös elemeként állapítja meg a végrehajtó hatalom súlyának növelését, és a törvényhozó hatalom szupremáciájának csökkentését.

Lengyelországot is az autoriter államok közé sorolja. Az 1935-ös alkotmány túlhatalmat ad a miniszterelnöknek a köztársasági elnök rovására.

### VII.1.3.Amerikai államélet

Magyary Zoltánnak az *Amerikai államélet* címmel megjelent monográfiája angolul is napvilágot látott.<sup>1606</sup> Elöljáróban meg kell említeni, hogy maga az eredeti magyar kiadás is ritka, kevés példányban fennmaradt mű. A kötet monografikus országtanulmány, amely a maga nemében a korban (legalábbis hazánkban) egyedülálló. A könyv nem kisebb feladatra vállalkozik, mint az Amerikai Egyesült Államok közigazgatásának és államszervezetének ismertetésére (szükség szerint utalva a kontinentális példákra keresztül az európai és az amerikai rendszer különbségeire).<sup>1607</sup>

<sup>1606</sup> Magyary Zoltán: *The Industrial State* (ed.: Raymond Leslie Bouell). New York, 1938. 203. T. Nelson.

<sup>1607</sup> Elemzésére: Szamel L. 1977 173-179.

Magyary ezt a könyvét a *Rockefeller Foundation* ösztöndíjasaként, vendégprofesszorként (ang. *visiting professor*) tett amerikai egyesült államokbeli tanulmányútján szerzett tapasztalatai alapján írta (1932 novembere és 1933 februárja között szerezte mélyebb benyomásait). Magyary professzor főként Luther Gulick-kal találkozott személyesen, a Columbia Egyetem professzorával, aki egyben a New-York-i székhelyű *Institute of Public Administration* igazgatója volt.<sup>1608</sup>

Szamel Lajos helyesen állapítja meg, hogy a munka a közigazgatás-tudomány mellett alkotmányjogi és politikai szociológiai kérdésekkel is foglalkozik.<sup>1609</sup>

A módszer a közigazgatás szintjeihez igazodik. A bevezetést a közigazgatás amerikai útját hivatott felvázolni. Ezt követi az USA alkotmányának feldolgozása. Az egyes tagállamok alkotmányát és közigazgatását is felvillantja Magyary professzor, végül a helyi hatóságok zárják a területi közigazgatást: a megyék, a községek, a városok, és a nagyvárosi körzetek. Ezután a pártrendszer, a pártok bemutatása, majd a Kongresszus működésének felvázolása kap helyet. Az elnöki hatalom bemutatása a mű egyik legjelentősebb pontja, e körben később az egyik Magyary-tanítvány az amerikai elnökválasztás kérdését fel is dolgozza.<sup>1610</sup>

Központi kérdés az amerikai közszolgálat. Magyary vizsgálja még a centralizációt, fontos témája a közigazgatást kutató intézetek számba vétele, ez érthető egy jeles tudományszervező és iskolateremtő egyéniség esetében. Elemzi a bíróságok és a közigazgatás kapcsolatát is.

Rendkívül érdekes a közigazgatás (ang. *public administration*) és a magánigazgatás (ang. *private administration*) elválasztása. Közös elemként emeli ki a szervezeti jelleget, a mindkét igazgatásban jelenlévő emberi pszichikumot, a dologi elemeket, a gazdaságosságot, az eredményességet. A köz igazgatásában megkülönböztető elemként az állami hatalomgyakorlást, az *impériumot* említi.<sup>1611</sup>

A mű jelentős hozadéka a szakirodalom összefoglalása, ez a maga nemében teljességgel úttörő, és nem túlzás kijelenteni, hogy amerikai szemmel is figyelemre méltó<sup>1612</sup> (a mintegy 180 mű közül az angol nyelvűeken túl öt német és két francia munkát is megemlít.). Az amerikai közigazgatási jogászok közül Goodnowra is hivatkozik, aki a

<sup>1608</sup> Magyary Zoltán: *Az amerikai államélet. A közigazgatás útja az Észak-Amerikai Egyesült Államokban*. Budapest 1934. VII., 302. Egyetemi Nyomda. Ld.: V. o.

<sup>1609</sup> Szamel L. 1977 174.

<sup>1610</sup> Vecseklőy József: Elnökválasztás Amerikában. Magyar Közigazgatástudományi Intézet, Budapest, 1942. 40. Magyar Közigazgatás-tudományi Intézet 39.

<sup>1611</sup> Magyary 1934 7-8.

<sup>1612</sup> Magyary 1934 258-269.

közigazgatási jog amerikai el nem ismertségét abban látta, hogy az amerikaiak a jogot nem szokták osztályozni.<sup>1613</sup>

Nem véletlen, hogy az Amerikai Egyesült Államokkal kapcsolatos közjogi irodalom egyik csúcspontjának, sőt, a talán legjobb amerikai közjogról szóló műnek James Bryce nagy munkáját tartják maguk az amerikai szakemberek, olyannak, amely „hosszú vizsgálat és megfontolás eredményeit tartalmazza.”<sup>1614</sup> Jelentős eleme a kötetnek az Amerikai Egyesült Államok Alkotmányának (1787) magyar szövege, amely a Magyary-tanítvány Göbel József fordítása.<sup>1615</sup>

#### VII.1.4. Magyar közigazgatás

Igen fontos a monumentális tankönyv-monográfia eddig kevésbé figyelembe vett céltételezése, amely az előszóban olvasható: eszerint a kötet a közigazgatás-tudomány válságos korszakában jött létre, a régi minták már elavultak, új még nincs.<sup>1616</sup> Elveti mind a közigazgatást csak jogi szempontból figyelembevevő közigazgatási jogias irányzatot, mind az angolszász technicista *manager*-felfogást, és a kettő szintézisének megalkotására tesz kísérletet.<sup>1617</sup> Eddig nem hangsúlyoztuk eléggé, hogy bizonyos tekintetben a munka egyes részei az előszóból is kitűnően a tanítványok tollából kerültek ki. A 22. § amely a Magyar föld címet viseli, Elek Péter közgazdász, Magyary tanársegédének munkája, a 23. §, mely Az emberek címmel lett ellátva, Kiss István tanársegéd műve.<sup>1618</sup>

Saad helyesen mutat rá, hogy a kötet „a cselekvés államának”, a posztindusztriális államnak a kézikönyve.<sup>1619</sup>

A mű sok tekintetben iránymutató, a hazai, és a külföldi irodalmat jól összefoglalja, stílusa is újszerű. Sajátossága, és ezzel rokona a Récsi-, Biasini-, Csiky-, Kmety-, Boér-féle tankönyveknek, hogy a kiadvány elején bemutatja a hazai és a külföldi közigazgatás történeti és jelenkori irodalmát.<sup>1620</sup>

<sup>1613</sup> Magyary 1934 233-234.

<sup>1614</sup> Magyary 1934 256. Bryce műve az alábbi: Bryce, James: *The American Commonwealth* I.-II. New York, 1898<sup>3</sup>. 724.; 904. Macmillan.

<sup>1615</sup> Magyary 1934 270-293. Egy újabb alkotmányfordítás: Mitchell, Ralph: Az Egyesült Államok alkotmánya. Történet, dokumentumok, mutatók (Ford.: Balázs Tamás-Holló Dóra-Sándor István-Tóth Ádám; Ed.: Hamza Gábor). Budapest, 1998. 125-153. Nemzeti Tankönyvkiadó. (Az alkotmány eredeti angol szövegét is közli a kötet).

<sup>1616</sup> Magyary 1942 V.

<sup>1617</sup> Magyary 1942 VI. Utal e tényre: Szaniszló 1977 II. 487.

<sup>1618</sup> Magyary 1942 uo.

<sup>1619</sup> Saád 2000 61.

<sup>1620</sup> Magyary 1942 101-102.

Megjegyzendő, hogy Magyary *Magyar közigazgatásában* is csak annyira vannak jelen összehasonlító elemek, amennyiben azokra az adminisztráció fogalmának bemutatása során, valamint a külföldi közigazgatási rendszerek képének megrajzolásakor (francia, német, angol, olasz, amerikai példák) a szerző szükségét érzi. Ugyanakkor csodálatra méltó, és ez a könyv nagy erénye, hogy a különböző angolszász, francia, német művelők (gyakran szervezéstanal, adott esetben joggal, vagy szociológiával foglalkozók: Charles Beard, Luther Gulick, Gaston Jèze, Maurice Hauriou, Herbert Hoover, Henri Fayol, Fritz Fleiner, Robert Mohl, Lorenz Stein, Leonard D. White) kontextusait miképpen vegyíti egyes magyar tételes jogi intézményekkel. Azaz tévesek az olyan nézetek, melyek szerint a jog csupán a mű utolsó, a jogi rend ismertetésére szorítkozó IX. fejezetben van, hiszen ahogy a *rocquefort* sajtban is jelen van az éreztet, valójában e tankönyvet is át-meg átszövi a jogintézmények ismertetése.

Jól ismeri a magyar elődöket is: elég Kassics Ignácra, Zsoldos Ignácra, Récsi Emilre, vagy Boncz Ferencre utalni, így bizonyíthatóan van kontinuitás.

A külföldi fejlődés ismertetését a francia fejlődésével kezdi, mely kezdéskor kifejti, hogy a korabeli francia közigazgatási jog valójában a napóleoni alkotmányon alapszik.<sup>1621</sup> Az ebből eredő centralizált közigazgatási szervezet hasonlóan erős jogi biztosítékokat alakított ki, mint a német liberális jogállam.<sup>1622</sup> Rámutat a francia és a német rendszer összehasonlítása során arra, hogy míg Franciaországban az Államtanács a közigazgatási aktusokat minden szempontból felülbíráhatja, addig a szabad belátás (*freie Ermessen*) elvén alapuló német rendszer szerint a közigazgatási aktusok nem tartoznak a szabad közigazgatási bíróság általi jogi elbírálás alá.<sup>1623</sup> Megjegyzi, hogy az Államtanács eredetileg az impériummal (*acte de puissance publique*) kapcsolatos ügyekben járt el, de 1910-ben ezt a jogát kiterjesztették olyan esetekre, amikor a panaszos a jogát egy szerződésre alapítja. A közigazgatási bírászkodás minden ügyre kiterjed, amely a széles értelemben vett közszolgálat (service public) összefügg.<sup>1624</sup> Megjegyzi azt is, hogy míg a német közigazgatási jog fejlesztése a professzorok érdeme, addig Franciaországban az államtanácsosoké (Romieux, Tardieu, Teissier).<sup>1625</sup> (Megjegyzem, a korábbi időszakban voltak francia professzor államtanácsosok is).

A német közigazgatás fejlődését illetően kiemeli a fogalomképzés jelentőségét, melynek oka az volt, hogy az egyetemek a széttöredezett német államok számára egy olyan

---

<sup>1621</sup> Magyary 1942 86.

<sup>1622</sup> Magyary 1942 86-87.

<sup>1623</sup> Magyary 1942 87.

<sup>1624</sup> Magyary 1942 88.

<sup>1625</sup> Magyary 1942 89.

római jog alapú *Gemeinrecht*et fejlesztettek ki, amely mindenütt szubszidiáriusan érvényesülő jog lehetett (így alakult ki egy tudományos rendszer is egyben).<sup>1626</sup> A német szerzők közül kiemeli Otto Mayer francia közigazgatási jog elméletével foglalkozó munkáját, továbbá német közigazgatási jogát. Kiemeli, hogy Elzászban, ahol Mayer tanított, franciás jogélet volt, és az ösztönszerűleg, az Államtanács *judikatúrájából* lépésről-lépésre építkező francia közigazgatási jogot a német elméleti jogtudós foglalta össze. Magyary rámutat, hogy nehézségekkel kellett szembenéznie Mayernak, amikor a német közigazgatási jogot akarta megírni, mivel Németország nem unitárius állam. Ezért a francia közigazgatási jog fogalmait recípiálta (közigazgatási aktus, közigazgatási jogviszony, közigazgatási jogvita, köztulajdon, közigazgatási szerződés). Carl Schmitt ezt a francia jog recepciója csodálatos esetének nevezi. Így az eredmény – mutat rá Magyary – a francia közigazgatási jog helyett a francia közigazgatási jog elmélete lett.<sup>1627</sup>

Az olasz fejlődésre hatott a francia, ezért jelentős lett az Államtanács szerepe. A német elmélet, különösen Mayer hatása mutatható ki Orlando munkásságán. Átvették az olaszok a németektől a jogállam fogalmát is (*Stato di diritto*). Utalt arra a tényre is, hogy az olasz fasizmus elsődleges feladatának tekinti a közigazgatás átalakítását.<sup>1628</sup>

Az angol fejlődés körében Dicey 1885-ös munkájának jelentőségét hangsúlyozta.<sup>1629</sup> Kimutatta, hogy az angol fejlődés úgy jött létre, hogy eredetileg nem volt külön közigazgatási apparátus, melynek külön jogra lett volna szüksége. Korábban a jog csak a parlamenttől származhatott, de az angol közigazgatási jog úgy jött létre, hogy az időközben kialakult közigazgatás azt saját szabályaival is alkothatja. Ezzel az angol jog egysége is megszűnt.<sup>1630</sup>

Az amerikai fejlődést illetően az elnöki hatalmát és kiemelkedő jogállását (*strong executive*) jelöli meg a fejlődés motorjaként. A kétpártrendszer sajátossága mellett a *chief executive* is képessé vált a közigazgatás vezetésére 1920 után.<sup>1631</sup> Érdekesség, hogy a szervezettelmélet körében már 1942-ben idézi Gulick 1937-es alapművét.<sup>1632</sup> Közli az összhangbiztosítást bemutató ábráját is.<sup>1633</sup> Kiemeli a közigazgatás gazdaságosságára vonatkozó kutatásait, amelyek őreá is hatottak.<sup>1634</sup>

<sup>1626</sup> Magyary 1942 90.

<sup>1627</sup> Magyary 1942 91.

<sup>1628</sup> Magyary 1942 92.

<sup>1629</sup> Magyary 1942 93.

<sup>1630</sup> Magyary 1942 95.

<sup>1631</sup> Magyary 1942 95.

<sup>1632</sup> Magyary 1942 4. 1. lábjegyzet.

<sup>1633</sup> Magyary 1942 21.

<sup>1634</sup> Magyary 1942 99-100.



A kötet –és a Magyary életmű- elemzése is rámutat arra, hogy Magyary tisztában volt a külföldi folyamatokkal, és jól látta azokat. Ezeket be is építette munkásságába.

## VII.2.A tanítványok: adekvát műveik

### VII.2.1.Mártonffy Károly

Mártonffy Károly volt a „munkaközösség”, a Magyary-iskola legjelentősebb tagja. Nem nevezhető a szó szoros értelmében vett tanítványnak, hiszen Magyary őt nem tanította az egyetemen (két évvel volt Magyary tőle idősebb), azonban a Magyary-iskola és Magyary nézeteivel egyetértő tudósról van szó.<sup>1635</sup> Mártonffy hosszas egyetemi pályafutást követően<sup>1636</sup> lett Magyary korábbi minisztériumi kollégájából –még az iskolaalapító professzor által 1933-ban habilitáltatva- 1945-öt követően utóda;<sup>1637</sup> részben az akkor már Államigazgatási Tanszéknek nevezett oktatási egység élén<sup>1638</sup> részben az 1945 után már ELTE Állam-és Jogtudományi Karak nevezett intézmény dékánjaként is (igen kivételezetten, azon kevés jogászprofesszorok egyikeként, akiket az új hatalom nem távolított el, és nem szorított kényszerpályára).<sup>1639</sup> Szaniszló Mártonffy kinevezésétől számítja a tanszék életében a szocialista államigazgatás-tudomány korát.<sup>1640</sup>

Munkásságát illetően utalnunk szükséges a nevezetes 16 kötetes általa szerkesztett, a *Korszerű közszolgálat útja* című könyvsorozatra, mely 1936 és 1943 között jelent meg, és

<sup>1635</sup> Szaniszló 1993 96.

<sup>1636</sup> Mártonffy 1927 és 1933 között a Műszaki Egyetem Közgazdasági Karán oktat; 1933-tól a Budapesti Tudományegyetem címzetes nyilvános rendkívüli tanára. Ezt követően 1941 és 1945 között a Műszaki Egyetem nyilvános rendes tanára. Később 1945 és 1960 között az ELTE ÁJK Államigazgatási Tanszék tanszékvezetője, 1968-ig, nyugalmaztatásáig az egyetem professzora. Közel 90 esztendőig élt. Életére ld. a Jogi Lexikon róla szóló címszavát: Lamm 2009 458-459., továbbá 1945 előtti munkásságára: Szaniszló 1977 III. 410-414.

<sup>1637</sup> Mártonffyt Magyary 1945. március 24-i tragikus halálát követően, 1945. augusztus 28-án hozott egyetemi határozattal, 1945. november 1-jén nevezték ki egyetemi nyilvános rendes tanárrá. A Magyary intézetet a kar 1945. május 9-én hozott határozatával megszüntette. Azonban Mártonffy erről vagy nem vett tudomást, vagy nem tudott, mert a Magyar Közigazgatástudományi Intézet elnevezés még 1946-ban is felbukkant a tanrendben, és 1946 májusában összejövetelt is tartottak hatvanöten Mártonffy vezetésével a tanítványok a vendégkönyv tanúsága szerint az intézet programjáról vitatkozva (bár a konkrétan elhangzottakról nem maradt fenn adat). Ezt követően az 1946-ban megtartott összejöveteleken csupán néhányan voltak (1-3 tanítvány és Mártonffy). Az oktatóvá lett tanítványok közül Valló József hirdetett még előadásokat és oktatott 1949-ben is. Lovász János 1947-ben átkerült az Államtudományi Intézetbe. Szaniszló innen számítja a Magyary iskola leválását a tanszékről, noha bizonyos értelemben ez a szervezeti jelleg elvesztése és a szétbomlás, megszűnés már. Mártonffy kinevezésére: Szaniszló 1977 III. 596. A Magyary-iskola elhalására: Szaniszló 1977 III. 598-599. A tanítványok későbbi munkásságára: Szaniszló 1977 III. 599.; Szaniszló 1993 115-117.

<sup>1638</sup> E korszak elemzésére 1977-ig terjedően ld.: Szaniszló 1977 III. 595-650.; Szamel L. 1977 308-370.

<sup>1639</sup> Magyary Zoltán 1937 és 1938 között volt a Budapesti Tudományegyetem Jog-és Államtudományi Karának dékánja; Mártonffy Károly pedig 1949-től 1952-ig terjedően töltötte be a jogutód intézményben ugyanezen pozíciót.

<sup>1640</sup> Szaniszló 1977 III. 596.

melynek tematikus kötetei a közszolgalat, közszolgalati jog kérdéseit járták körül kiváló jogász szerzők tanulmányaiban (ilyen tanulmányokat maga Mártonffy is írt). Maga a sorozat nem nevezhető tehát Mártonffy kizárólagos szellemi termékének, és a kötetek többsége nem is mutat külföldi hatást. Mindemellett érdemes rámutatni, hogy az egyes könyvek a mai magyar közigazgatást, a magyar város, a magyar község, és a gyámügy kérdéseit járták körül, részben a közigazgatás személyzete továbbképzését is szolgálva.

Mártonffy Károly első jelentősebb monográfiája *A közszolgalat utánpótlása* címet<sup>1641</sup> viseli. A kötet<sup>1642</sup> sajátossága, hogy a monografikus irodalmon belül nem a megszokott monolit módon kezeli a közszolgalati jogot, hanem egy részprobléma kifejtésére vállalkozik monografikus jelleggel. Ugyanakkor a gyakorlathoz is kapcsolódik azzal, hogy a gyakorlati közigazgatási vizsgáról rendelkező hazai jogszabályt is elemzi.

Mindezek tükrében a kötet az alábbi főbb részekre tagolható: A köztisztviselők kiválasztása;<sup>1643</sup> A magasabb képesítésű köztisztviselők kiválasztásának történeti áttekintése;<sup>1644</sup> A gyakorlati közigazgatási vizsga.<sup>1645</sup> A monográfia irodalomjegyzéket, névmutatót, valamint tárgymutatót tartalmaz.<sup>1646</sup>

Mártonffy ezen könyve címében a közszolgalat utánpótlása szókapcsolat olvasható. Az utánpótláson itt a kiválasztást (szelekcíót) kell főképpen érteni. (Az utánpótlás szót –mint látni fogjuk- Mártonffy a francia *recrutement* kifejezés magyarításaként használja). Ugyanakkor a gyakorlati közigazgatási vizsga letétele (mellyel kapcsolatos törvény<sup>1647</sup> és a kapcsolódó jogszabályok magyarázata is a kötet) segíti azt, hogy a nyugdíjazás vagy halálozás, netán pályaelhagyás következtében megürült közszolgalati álláshelyekről kiesők pótlása megtörténjen. Ugyanakkor a kiválasztás előfeltétele a vizsga letétele.

<sup>1641</sup> Mártonffy Károly: *A közszolgalat utánpótlása és a gyakorlati közigazgatási vizsgáról szóló törvény magyarázata*. Budapest, 1935. 307. Magyar Közigazgatástudományi Intézet. Magyar Közigazgatástudományi Intézet Kiadványai 20. kötet.

<sup>1642</sup> Általánosabb irányultságú elemzését és értékelését ld.: Szamel L. 1977 235-236.; Szaniszló 1977 II. 413-414.

<sup>1643</sup> Mártonffy 1935 5-34.

<sup>1644</sup> Ezen belül külön vizsgálja a külföldi fejlődést a francia, angol, amerikai egyesült államokbeli és porosz, továbbá osztrák példákra is kitérve: Mártonffy 1935 35-130. A közigazgatási tisztviselők kiválasztása Magyarországon 1870-ig kérdéskör vonatkozásában ld.: Mártonffy 1935 131-151.; az 1870 és 1929 közötti releváns eseménytörténetre: Mártonffy 1935 152-156.

<sup>1645</sup> Mártonffy 1935 157-283.

<sup>1646</sup> Mártonffy 1935 283-307.

<sup>1647</sup> A közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. tc. módosításáról és kiegészítéséről alkotott 1933. évi XVI. tc. vonatkozói szakaszai és az adekvát rendeleti joganyag.

A tematika sajátosságai miatt külföldi hatások keresésére a külállamok kiválasztási (szelekciós) rendszerét vizsgáló fejezet a legalkalmasabb.<sup>1648</sup> Mártonffy a francia Edouard Laboulaye 1843-as, Párizsban megjelent *De l'enseignement et du noviciat administratif en Allemagne* (azaz A közigazgatási képzés és próbaidő Németországban) című munkájára utalva állapítja meg, hogy a külföldi példák alapján elmondható, hogy valósággal korszakalkotónak tekintették a képesítő vizsga megjelenését, és a külországokban is – Magyarországhoz hasonlóan- hosszú és terméketlen vita előzte meg a jogintézmény bevezetését.<sup>1649</sup> A tisztviselő kiválasztás körében Németországot, Ausztriát, és Magyarországot azon államok közé sorolta, amelyek a nagyobb tudás és a szélesebb körű szakismeret jelentőségét hangsúlyozták. Ezzel szemben Franciaország, Nagy-Britannia, és az Egyesült Államok elsősorban az illetéktelen politikai és helyi befolyás kiküszöbölését, továbbá a hatalom önkényes gyakorlásának kiküszöbölését hangsúlyozzák, nem feledkezve meg a szakmaiságról sem.<sup>1650</sup>

A francia versenyvizsga vizsgálatok alapműként hivatkozik Marcel Sibert 1912-ben írt *Le concours comme mode juridique de recrutement* (A versenyvizsga, mint az utánpótlás feltétele) című munkájára.<sup>1651</sup> A francia versenyvizsga jellegzetességeként állapítja meg Mártonffy, hogy az *ancien régime* idején alig foglalkoztak ugyan a vizsgákkal, azonban már egy 1489-es királyi rendelet (*ordonnance*) megállapította 1498-ban az igazágügyi reform folyamán, hogy az udvari tanácsosok vizsgát voltak kötelesek tenni, és akit nem találtak megfelelő felkészültségűnek, azt nem alkalmazták.<sup>1652</sup> Sibert nyomán mutatott rá arra Mártonffy, hogy sem az ekkori, a későbbi vizsgák (1561. évi orléans-i rendelet a bírák, és az 1567. évi rendelet a parlament tanácsosairól – utóbbiak szintén bíráskodtak) nem voltak komolyak, és a vizsgákra jelentkezők nagyfokú tudatlanságról tettek tanúbizonyságot. 1566-ban egy határozat (*arrêt*) megkövetelte, hogy az egyetemi tanszékeket versenyvizsga útján töltsék be, azonban ez nem vált valósággá. 1736-ban a katolikus egyházjog állami egyházjogra tartozó részéből olvasható ki, hogy a francia egyházügyi igazgatás alkalmazta a versenyvizsgát.<sup>1653</sup> Hasonlóan érdekes a tény, hogy 1848-ig a francia közigazgatási jog megteremtőjeként és legfőbb továbbfejlesztőjelént tisztelt Államtanács tagjainak jelentős része is uralkodói vagy miniszteri kegyenc volt, nem pedig szakember. Ezt követően már csak

<sup>1648</sup> A magasabb képesítésű köztisztviselők kiválasztásának történeti áttekintése című második rész A köztisztviselők kiválasztásának szabályozása az egyes államokban című első fejezete (35-130. lapok).

<sup>1649</sup> Mártonffy 1935 36. főszöveg és 1. lábjegyzet.

<sup>1650</sup> Mártonffy 1935 37.

<sup>1651</sup> Mártonffy 1935 36. 1. lábjegyzet és 37. 2. lábjegyzet.

<sup>1652</sup> Mártonffy 1935 37-38.

<sup>1653</sup> Mártonffy 1935 38.

versenyvizsgával lehetett bekerülni a testületbe.<sup>1654</sup> Mártonffy a francia jogszabályi környezet elemzése útján jut arra a következtetésre, hogy a francia közszolgálati jog kódexbe foglalásáért (azaz a szolgálati pragmatikáért) való küzdelem már az 1830-as évek óta tartott, és a közszolgálati jog csupán néhány sarokpontját szabályozta az 1930-as évekre törvény, a rendeleti szabályozás maradt zömmel a tipikus.<sup>1655</sup> Aktuális maradt Talleyrand mondása: „Ahol nincs közszolgálati pragmatika, ott nincs is köztisztviselő.”<sup>1656</sup> Az 1800-as évektől 1920-ig számos, közszolgálati pragmatikára vonatkozó törvényjavaslat holt hamvába Franciaországban. Ezek, és a korábbi joganyagok bemutatását nagyban segítette Alexandre Lefas *L'État et les fonctionnaires* (Az állam és a közhivatalnokok) című 1913-as gyűjteménye, mely eredeti helyesírással közölte a vonatkozó jogszabályokat a középkortól saját koráig, különös hangsúllyal azonban az 1830 és 1912 közötti korszakot illetően.<sup>1657</sup>

Mártonffy rámutat arra, hogy a francia közszolgálati pragmatika 1920-as tervezet csupán a pragmatika alapelveit szabályozza, de ezek is szabad mérlegelés szerint alkalmazhatóak. Ilyen volt: az új alkalmazás (*recrutement*); az előléptetés (*avancement*), és a fegyelmi jog (*disciplinaire*) főbb vonásainak szabályozása az *elaborátumban*. Még ekkor is jellemző volt a francia közszolgálatban a kegyencuralom, a *favoritizmus*. Ezzel állítja szembe az 1928-as svájci *Bundesgesetz über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten* (A szövetségi tisztviselők szolgálati viszonyáról szóló szövetségi törvény) jellegzetességeit: itt a pragmatika egyes elemei kimerítően vannak szabályozva.<sup>1658</sup> Érdekeseek azok a fejtegetései, ahol a francia jogtudósok nézeteit veszi tekintetbe a versenyvizsgára vonatkozólag. Hauriou szerint a tisztviselők kiválasztása a közigazgatási hatóság diszkrecionárius joga, ez alól kivételt a hadirokkantak alkalmazása, vagy a versenyvizsga előírása jelenthet. Azonban a zsűri általi sorrend csupán a kinevezéssel kapcsolatos képesítésre vonatkozik, az a miniszter számára csupán az ajánlás erejével bír. Jèze is hasonlóan foglalt állást a kérdésben 1927-es fő művében. Duguít álláspontja ezekkel azonban részben ellentétes, mivel szerinte ma (1923-ban) nincsenek már diszkrecionárius ügyek. Azonban elismeri, hogy képesség hiánya vagy méltatlanság címén a kinevező hatóság kizárhat jelölteket.<sup>1659</sup>

Az angol versenyvizsga bemutatása során a fejlődéstörténet bőven kifejtésre kerül, de elmarad annak a kevesek által tudott ténynek az ismertetése, hogy a császárkori Kína írásbeli

<sup>1654</sup> Mártonffy 1935 39-40.

<sup>1655</sup> Mártonffy 1935 42.

<sup>1656</sup> Mártonffy 1935 42-43.

<sup>1657</sup> A könyv jelentőségére utal: Mártonffy 1935 36. 1. lábjegyzet és 43. 1. lábjegyzet.

<sup>1658</sup> Mártonffy 1935 43.

<sup>1659</sup> Mártonffy 1935 54-55.

versenyvizsgarendszere volt a minta.<sup>1660</sup> Az angol közszoigálat két jól elkülöníthető része a polgári közszoigálat (a tulajdonképpeni *civil service*) és a fegyveres szolgálat, a fegyveres erők szolgálat (a *fighting service*) utóbbiba a szárazföldi hadsereg, a tengeri flotta, és a légi flotta kötelékében való tartozott.<sup>1661</sup> Számos angol gondolkodó foglalkozott a közszoigálat tökéletesítésének gondolatával (Burke, Gladstone, Macaulay, Stuart Mill). Macaulay az angol köztisztviselők neveltetésére az Eatonben, Cambridgeben, és Oxfordban alkalmazott módszereket látta,<sup>1662</sup> érdekesség, hogy az ezen elitintézményekben végzetek részben ma is szívesen foglalkoznak el (vezető) közigazgatási pozíciókat, részben valóban elsőrendű szakemberek az itt végzetek. Maga az angol közszoigálat Mártonffy szerint nem a közjog alkotása, hanem az angol szellem adottságain alapulva, történetileg formálódott. Ezt a folyamatot reformok szegélyezték (és szegélyezik a jelenben is). Macaulay például (a kínai rendszeren túl) a fentebb említett elitintézményekben leszűrődött tapasztalatokból<sup>1663</sup> kiindulva gondolta helyesnek 1853-ban a tisztviselők 1832-től kiválasztását versenyvizsga formájában az india gyarmatok számára.<sup>1664</sup> (Hozzátenném érdekességként, hogy az angol köztisztviselőkhez kötődő közszoigálati etikai kódex első megjelenése 1765-ben indiai korrupciós ügyletek miatt történt).

Ma már nem szokásos foglalkozni a fentebb vázolt nevelési eszmény kérdésével, noha ez nem volna hibás gondolkodás. Mártonffy ezt azonban még alapvető kérdésnek tekintette. Azonban Nagy-Britanniában sem volt eszményi a kép. 1780-ban Edmund Burke már sürgette a közigazgatási reformot, ugyanis a korszak gazdasági változásai új közigazgatást kívántak volna meg, azonban a megnövekedett feladatoknak az elégtelen képzettségű tisztviselők nem tudtak már megfelelni. Erre rimel Rudolf Gneist véleménye az 1867-ben írt *Das englische Verwaltungsrecht* című, általam korábban elemzett munkájában az a kitétel, hogy a korabeli angol emlékiratok bőven szólnak az alkalmatlan köztisztviselőkről, akik túl fiatalon jelentkeznek, így kialakult jellemük nincs, ugyanakkor nemtörődömök, képességek és szorgalom híján levők. Ha ilyen személyek jutnak a közszoigálatba, akkor ezek végzik a hivatali munkát, és még nyugdíjat is kell nekik fizetni. Gneist rámutat arra, hogy a

<sup>1660</sup> Erre a tényre, és a kínai írásbeli versenyvizsga részletes szabályaira lásd az igazgatási jellegű munkák köréből: Parkinson, Cyrill Northcote: *Parkinson törvénye vagy az Érvényesülés Iskolája*. Budapest, 1983. 46-47. Minerva. A sinológiai irodalomból a tény igazolása és a vizsga szabályai, fejlődése: Dawson, Raymond: *A kínai civilizáció világa* (Ford.: Antóni Csaba-Salát Gergely). Budapest, 2002. 41-43. Osiris.

<sup>1661</sup> Mártonffy 1935 57.

<sup>1662</sup> Mártonffy 1935 57-58.

<sup>1663</sup> Mártonffy Wilhelm Dibelius jelentős Anglia monográfiáját idézi, mely szerint ebben a környezetben a barátság, a sport, az akarat megacélozása (*Willenstählung*), a hazaszeretet és a fényezés elsajátítása útján nyerik el az angol ifjak erejüket. Mindebből kiolvasható az erős versenyszellem megléte, így a versenyvizsga egy reális kiválasztási módnak tűnik.

<sup>1664</sup> Mártonffy 1935 58.

magántisztviselői karban sokkal tehetségesebb személyek voltak, ahol a szabad verseny döntött, ki marad a pályán, míg a közszolgálatban (fegyelmi vétség esetét kivéve) a hanyag tisztviselőket is előléptetik ugyanúgy, mint a tehetségeseket. Ezzel Gneist az automatikus előmenetelt kritizálja, melynek problémáit személyes angliai tapasztalaiból is ismerte. A XIX. századi reformok során a szolgálati idő mellett a rátermettséget is igyekeztek számításba venni, mivel a mellőzött hivatalnokok gyűlölni kezdték a kiemelt, és hamar előbbrejutó társaikat, személyes konfliktusok magvait vetve el ezzel.

Max Weberre utalva mutatja ki Mártonffy, hogy a hivatali állások elnyerése érdekében gyakorolt illetéktelen politikai befolyás, melyet Weber nem hivatalos befolyásolásnak (*inoffizielle Patronage*) nevez, nem jelent meg zsákmányrendszer formájában, de létezett, olyannyira, hogy mikor a versenyvizsgát bevezették, és ezzel a befolyásolás lehetősége megszűnt (csökkent), arra a korban akként tekintettek, mint Anglia megmentésére.<sup>1665</sup>

Mártonffy az angol közszolgálat sajátosságaként rögzíti saját korára nézvést, hogy szemben a kontinentális közigazgatásokkal nem áll fenn valamifajta kiváltságos helyzet. Azaz nincs élethossziglani alkalmaztatás, bármikor elbocsáthatóak, ha a köztisztviselők nem megfelelő minőségben dolgoznak. Jogellenes cselekményeikért rendes bíróság előtt felelnek.<sup>1666</sup> Érdekesség, hogy Mártonffy Dibelius nyomán összeveti a német és az angol köztisztviselő jellemét. Eszerint a német hivatalnok formalista és fölényeskedő, míg az angol köztisztviselőben ez nincs meg (inkább az angol ügyfélben). Az angoloknál kisebb a jogász elem jelentősége, bár az elméleti fejtegetéseket kevésbé pártoló angol jog ellenére is sok helyen szükséges jelenlétük a közigazgatásban. Az angol közigazgatási határozatokban megtalálható záróformula „engedelmes szolgája” (*Your obedient servant*) nem csupán udvarias formula...<sup>1667</sup>

Az Amerikai Egyesült Államok Nagy Britanniától eltérő fejlődési utat járt be. Mivel az amerikai társadalom bürokráciaellenes volt, ezért a korai elnökök nem kívántak egy túlszabályozott közszolgálati rendszert kiépíteni. William F. Willoughby is utalt rá 1927-es *Principles of Public Administration* (A közigazgatás elvei) című munkájában, hogy Jefferson elnök idején a közszolgálati állások betöltésénél elegendő volt ha a jelölt „tisztességes, tehetséges, és az alkotmányhoz hű.”<sup>1668</sup> Ebből nem derült ki a szolgálat időtartama, és az sem, hogy a kinevező elnök kinevezési joga egyben az elbocsátás jogát is jelenti-e.<sup>1669</sup> Később a

<sup>1665</sup> Mártonffy 1935 62-63.

<sup>1666</sup> Mártonffy 1935 70-71.

<sup>1667</sup> Mártonffy 1935 71-72.

<sup>1668</sup> Mártonffy 1935 82-83.

<sup>1669</sup> Mártonffy 1935 84-85.

*Supreme Court* töretlen gyakorlata alakította ki, hogy az elnököt korlátlan elbocsátási jog illeti meg.<sup>1670</sup>

Ez a szabályozatlanság tette lehetővé, hogy kialakult a politikai patronázs körében fogant úgynevezett zsákmányrendszer (*Spoils System*) melynek (részbeni) feloldása majd az érdemrendszerben (*Merit System*) jelentkezett 1883-tól. A zsákmányrendszer nagyjából 1801-től érvényesült, amely azt jelentette, hogy a köztisztviselői állások betöltése nem alkalmasság, hanem pártpolitikai érdemek jutalma volt. Részben abból is eredt, hogy a demokrácia elvét az amerikai közvélemény úgy értelmezte, hogy a köztisztviselői állások betöltését nem szükséges szakértelem igazolásához kötni, mert akkor túlzott hivatali bürokrácia jönne létre. A francia közigazgatási jogirodalom (Sibert) alapján mutatja be Mártonffy, hogy Massachusetts állam 1780-as alkotmányának VIII. cikke a „zsákmányrendszer kartája” elnevezést kapta, bár maga a rendszer Jefferson elnöksége alatt jelentkezett. Ez 1801-ben történt, eleinte nem túl erőszakos formában. Washington elnök ugyan az alkalmsságot és a rátermettséget figyelembe vevő rendszert igyekezett kialakítani a köztisztviselők kiválasztásánál, de Jefferson ezzel szembefordult, és 1801 és 1803 között a hivatalokat megtisztította politikai ellenfeleitől, és a saját párthíveit tette a helyükbe. Azaz ez a zsákmányrendszer (Mártonffy szerint: kizsákmányolási rendszer) azt jelentette, hogy a köztisztviselői állások a nyertes politikai pártnak jutnak: a zsákmány a győztesé (*to the victor belong the spoils*).<sup>1671</sup> A rendszert Jackson elnök tetőzte be, aki 600 köztisztviselőt bocsátott el 1829-es hivatalba lépésekor (Washington 9-et, a következő öt elnök összesen 103-at). Egy New York-i szenátor ki is jelentette, hogy semmi kivetnivalót nem lát abban, hogy a zsákmány a győztesé.<sup>1672</sup>

Mártonffy szerint a *merit system* küszöbének átlépésével sem változott meg az az alárendelt szerep, amelyet a köztisztviselők a meglehetősen bürokráciaellenes USA-ban játszottak. Az 1920-as évekre már nem volt elég a versenyvizsga letétele, hanem egyre inkább megkívánták a végzettséget is.<sup>1673</sup>

A porosz képesítő vizsga a porosz hivatalnokállam terméke volt. Nem versenyvizsga tehát, hanem XVIII. századtól kezdve minuciózusan szabályozott kérdéskör. A vizsga letétele maga nem jogosított alkalmaztatásra. Ennek alapjait I. Frigyes Vilmos rakta le, aki 1727. december 26-i utasításában, mely bizonyos elvárásokat már tartalmazott az új belépők számára: a központi hatóság (*Generaldirektorium*) hivatalnokait állítva példaként az alsóbb

<sup>1670</sup> Mártonffy 1935 85. 1. lábjegyzet.

<sup>1671</sup> Mártonffy 1935 85-86.

<sup>1672</sup> Mártonffy 1935 88.

<sup>1673</sup> Mártonffy 1935 95.

fokú hatóságok elé is.<sup>1674</sup> 1755-ben Cocceji miniszter Nagy Frigyes idejében az igazságügyi szolgálati ágban szigorú vizsgákról, és az azokat felügyelő előkészítő szolgálatról rendelkezett.<sup>1675</sup> 1770-ben felállították az első állandó vizsgabizottságot (*Oberexaminationskommission*).<sup>1676</sup> Az 1794. évi porosz *Allgemeines Landrecht* a köztisztviselői vizsgákra nézve azt a rendelkezést tartalmazta, hogy senki hivatalt ne vállalhasson amíg nem szerzett minősítést, és nincs meg a kellő alkalmassága.<sup>1677</sup> A tisztviselőképzés jellemzője volt, hogy államtudományi, nemzetgazdasági és pénzügyi ismereteket kívántak meg, a jog alapos ismeretét csupán az 1817. évi kormányutasítás (*Regierungsinstruktion*) kívánta meg.<sup>1678</sup> A képzés jellegzetessége volt még, hogy I. Frigyes Vilmos óta az államtudományi elméleti követelmények mellett gyakorlati tudás is szükséges volt: az ipar és a mezőgazdaság gyakorlati problémáit kellett ismerni.<sup>1679</sup> A porosz közigazgatási jognak fontos problémája volt, hogy mennyiben kell külön közigazgatási és külön jogi képzést fenntartani. 1879-ben és 1927-ben is előkerült ez a probléma. A problémát az okozta, hogy a közigazgatási gyakornokoknak és a joggyakornokoknak szükséges-e egymástól eltérő gyakorlatot folytatni, vagy van-e átjárás? 1879-ben a rendszer fenntartása mellett döntöttek, 1927-re az elkülönítés merevsége oldódni látszott.<sup>1680</sup>

Az osztrák fejlődésmenet a porosztól eltér. 1795-ig az angol és francia példára hivatkozva nem kívántak meg felsőfokú tanulmányokat, vagy különleges képesítést, kivéve a bírákat és az ügyészeket (és az ügyvédeket). 1795-ben Ferenc császár vetett ennek véget. De a helyi kerületi biztosok (*Kreiscommissär*) szerették volna utólag megszerezni a képesítést. Mivel ez több évi szabadságolást és egyetemi tanulmányokat kívánt volna meg, ezért lehetővé tették az otthoni felkészülést, és az egyetemi állami vizsgabizottságok előtti vizsgázást.<sup>1681</sup> Az 1819. március 16-án kelt udvari rendelet (*Hofkanzleidekret*) a minősítést már rendszeresebb keretek között szabályozta. A lényege az volt, hogy a tényleges alkalmazás csak a fogalmazói szakban korábban szerzett gyakorlatot követően volt lehetséges. A közzolgálati pragmatika kialakításában nagy szerepet játszott még az 1824-es, az 1838-as, és az 1851-es szabályozás.<sup>1682</sup> Végül az 1914. január 25-i Közzolgálati pragmatika (*Dienstpragmatik*)

<sup>1674</sup> „Legyenek oly’ ügyesek, amilyenél jobbat világszerte alig találhassanak.” Mártonffy 1935 102-103.

<sup>1675</sup> Mártonffy 1935 103.

<sup>1676</sup> Mártonffy 1935 103-104.

<sup>1677</sup> Mártonffy 1935 104.

<sup>1678</sup> Mártonffy 1935 105.

<sup>1679</sup> Mártonffy 1935 106.

<sup>1680</sup> Mártonffy 1935 107-108.

<sup>1681</sup> Mártonffy 1935 121.

<sup>1682</sup> Mártonffy 1935 123-125.



jelentette a fejlődés betetőzését. A vizsgákra vonatkozólag csupán annyit közölt, hogy a jelölteknek (gyakornokoknak) előkészítő szolgálatot kell igazolniuk, és a kérdést külön rendeletek szabályozására utalta. A fegyelmi jogot azonban részletesen szabályozták (87-135. §§). Később, 1921. július 13-án, és 1922-ben csupán az illetménytörvény és a kiegészítő illetménytörvény, majd 1924. június 18-án az 1934-ben is hatályban lévő illetménytörvény jelent meg, a képzés és a vizsga kérdéseit nem rendezték.

Mártonffy professzor másik jelentős műve *A magyar közigazgatás megújulása* címet kapta.<sup>1683</sup> Ez a kötet a reformok kérdésével foglalkozik. Három fő részre tagolható: az első rész a Közigazgatási reformtörekvések címet viseli;<sup>1684</sup> a második rész elnevezése A világháborút követő két évtized magyar reformmunkálatai;<sup>1685</sup> a harmadik rész címe: A magyar közigazgatási reform további útja.<sup>1686</sup> A kötet többi része az irodalmat, a névmutatót és a tárgymutatót tartalmazza.<sup>1687</sup> A kötet címadása szimpatikus. A reform kifejezés helyett a nyelvi *purizmust* tükröző megújulás szót használja. A mű az 1914 és 1934 közötti külföldi reformtervek és hazai közigazgatási reformok, reformkísérletek összefoglalása. A könyv nagyobb része a hazai reformokat foglalja össze, bár számunkra jelen esetben a külföldi közigazgatási reformtervek az izgalmasabban (bár egyiknek a szerzője sem volt elsődlegesen közigazgatás-tudós). Mártonffy jelzi, hogy a kimeríthetetlennek tűnő, reformokkal foglalkozó anyagok közül szemléltető jelleggel ragadott ki néhány művet, és ismertett két intézményt. A két intézménnyel nem foglalkozunk, mivel nem tudományos művek, hanem gyakorlatban funkcionáló szervezetek (a belga *Centre d'études pour la réforme de l'État*, azaz Államreform Tanulmányok Központja, Mártonffynál belga tanulmányi központ; illetve az USA-beli *Efficiency Bureau*).

Ennél fogva tehát három francia nyelvű kötetről kell beszélnünk. Az első szerző Henri Chardon, aki 1926-ban Párizsban megjelent *L'Organisation de la République pour la Paix* (A köztársaság megszervezése a béke számára). A szerző jogász volt, a francia Államtanács tagja, aki írt egy közszolgálati jogi könyvet (és több nem jogi munkát), de az *Académie des sciences morales et politiques* tagjaként sem tekinthető ténylegesen közigazgatási jogásznak. Könyvében úgy tartja, hogy a demokráciában a legfontosabb feladat a főnökök kiválasztása, ezek alapos műveltsége elengedhetetlen. Mindegyik szolgálati ág élére szerinte a legkiválóbb hivatalnokot kell állítani. Szerinte minden egyéb, külső és belső béke, az egyének boldogulása

<sup>1683</sup> Mártonffy Károly: *A magyar közigazgatás megújulása*. Budapest, 1939. VIII., 332. Egyetemi Nyomda.

<sup>1684</sup> Mártonffy 1939 11-74.

<sup>1685</sup> Mártonffy 1939 75-208.

<sup>1686</sup> Mártonffy 1939 209-292.

<sup>1687</sup> Mártonffy 1939 293-332.

ettől a feltételtől függ. A francia közszolgalatban Chadron szerint nyolcvan kulcságazat van, tehát a nyolcvan főnök irányítaná a francia közigazgatást.<sup>1688</sup> Mivel a vállalatoknál is az a helyzet, hogy az alkalmas főnököt jól megfizetik, ezért a közigazgatásban sem szabad szűkmarkúnak lenni. Viszont a közigazgatás sem engedheti meg azt magának, hogy bárkit is egy miniszter kedvéért felvegyenek (olyat, aki például alkalmatlan). Az említett szolgálati ágak vezetői sem ülhetnek napi 12 órát az asztal mellett, hanem szükséges szabadidővel is rendelkeznie, mivel egy egész közigazgatási ágazatot vezet. Gyakori utazások, személyes felülvizsgálatai tevékenység és szakadatlan tanulás jellemzi. Fontosnak tartja egy kiváló csoport (*élite*) megteremtését.<sup>1689</sup> Tévedésnek tartja azt is, hogy a vezérkarnak a lehető legkisebb létszámúnak kell lennie, ugyanis az értelemmel való takarékoság céltalan takarékoság. Javasolja a francia Miniszterelnökséget négy bizottságból álló szervezetté átszervezni.<sup>1690</sup> Javasolja a miniszterelnök mellett az általános közigazgatás vezetője (*directeur de l'administration générale*) poszt kialakítását, mivel a miniszterelnöknek nem lehet meg a felkészültsége egy ilyen jellegű posztra.<sup>1691</sup> Chadron javaslatai nézetem szerint igen érdekesek, talán túlzottan a személyes kiválóságra építők, azonban aligha képzelhető el egy ennyire mereven a nyolcvan ágazati vezetőre építő modell, mivel az elképzelés nem számol a politika változékonyságával és az ott meglévő inkompetencia következményeként fellépő társadalmi diszfunkcióval. Nem szólván arról, hogy az alárendelt köztisztviselők hozzá nem értése, vagy a társadalmi nyomásgyakorlás is képes lehet az állam megbénítására.

A másik szerző, André Tardieu 1934-ben Párizsban megjelent *La réforme de l'État* (Az állam reformja) című munkájában az állam egységes vezetésének reformjáról ír. (A szerző három alkalommal volt francia miniszterelnök). Tardieu szerint olyan korszak van, amelyben mindenki parancsol, de senki sem felelős. Ezt egyetlen francia sem tűrné el a háztartásában, de eltűrik az állam vezetésében. Szerinte nem elég a bajok egynémelyikén változtatni, átfogóan, valamennyi baj forrásához kell nyúlni. Nem elég tehát közigazgatási reformot kiáltani. Szerinte a francia államból a tekintély hiányzik, ezzel valamennyi politikai oldal egyetért.<sup>1692</sup> Tardieu szerint Franciaország fej nélküli test, és a test nem veszi észre, hogy nincsen feje. Kárhóztatja azt is, hogy nagyon rövid ideig vannak a törvények, és még inkább a rendeletek hatályban.<sup>1693</sup> A megoldást a végrehajtó hatalom alávetettségének

---

<sup>1688</sup> Mártonffy 1939 29.

<sup>1689</sup> Mártonffy 1939 30.

<sup>1690</sup> Mártonffy 1939 31.

<sup>1691</sup> Mártonffy 1939 31-32.

<sup>1692</sup> Mártonffy 1939 33.

<sup>1693</sup> Mártonffy 1939 34.

megszüntetésében, és a törvényhozó hatalommal való egyenlőségének visszaállításában látja.<sup>1694</sup> Tardieu meglátásai túl elméletiek ahhoz, hogy alappal állást lehessen foglalni róluk, azonban a szektoriális reformok helyetti igen széleskörű társadalmi reformok sikere (többnyire politikai akarat hiányában) azért sem mérhető le, mert a politikum általában megkísérelni is elmulasztja ezeket.

Salvador de Madriaga spanyol történész és diplomata franciául írta 1936-ban *Anarchie ou hierarchie* (Anarchia vagy hierarchia) című munkáját. (Második felesége a magyar Székely Emília volt). Ez a könyve angol nyelven is megjelent. Mártonffy a mű Koordinálás és az állam legfőbb vezetése című fejezetet elemezi. Az általa felállítandónak vélt testületi kamara (*chambre corporative*) négyféle módon működne: kiegyenlítő funkcióként a különféle testületek működését hozná összhangba; törvényhozó testület lenne gazdasági és pénzügyi kérdésekben; tanácsadó testület lenne pénzügyi és gazdasági kérdésekben; választótestületként Nemzetgazdasági Tanácsot és államfőt választana.<sup>1695</sup> Ezek után a szerző egy meglehetősen bonyolult testületi rendszert vázol fel, amelynek elemzésétől eltekintünk. Használja még a politikai állam és a gazdasági állam fogalmakat, más-más funkciókat adva a kettőnek. A szerző egy korporatív állam képét vetíti elénk. Őszintén szólva aligha gondolom, hogy a megjavítani szándékozott spanyol államot egy ilyen rendszer jobbá tette volna, mivel az elmélet (legalábbis ami belőle a könyvbe bekerült) meglehetősen átláthatatlan.

Meglehetősen érdekes, ahogy Mártonffy a különböző külföldi elképzeléseket, reformterveket egymás mellé állítja. Megjegyzendő, hogy az ilyesfajta elképzeléseknek Magyarországon alig van hagyománya, így a Mártonffy által közvetített kép, ha csa részleges is, de mindenképp figyelemreméltó.

Munkánk az időbeli határok miatt nem foglalkozhat részletesen Mártonffy Károly 1945 utáni tevékenységével, azonban megjegyzendő, hogy az 1945 és 1989 közötti rendszerben inkább csak kisebb közigazgatási munkákat írt, a szovjet közigazgatással is foglalkozott.

---

<sup>1694</sup> Mártonffy 1939 35.

<sup>1695</sup> Mártonffy 1939 46.

## VII.2.2.Id.Martonyi János

Id. Martonyi János az egyik olyan képviselője volt a Magyary-iskolának, aki számára tudományos pálya jutott ösztályrészl. 1940-től a Kolozsvári Tudományegyetemen tanított a Közigazgatási és Pénzügyi Jogi Tanszéken, majd 1945-től a Szegedi Egyetem tanára volt. 1947 és 1948, valamint 1958 és 1960 között az Állam-és Jogtudományi Kar dékánjaként tevékenykedett. Az 1960-as évektől több francia egyetemen volt vendégelőadó.<sup>1696</sup> Abból az évfolyamból került ki, amelynek Magyary először adott elő.<sup>1697</sup> Mindezekhez hozzá kell tenni, hogy az Id. Martonyi Jánosról az 1980-ban róla írt emlékkönyv kiemeli, hogy Magyartól kapta indíttatását, a Magyary-iskolából indult, és büszkén vallotta magát mindvégig Magyary tanítványnak. Ehhez teszi hozzá Szaniszló József, hogy Id. Martonyi János 1949-től kezdődően élete végéig a szovjet ideológiát képviselő államigazgatási jogtudomány művelőinek roppant zártkörű reprezentánsai közé tartozott. Ennek bizonyítékeként tankönyvírói tevékenységét tartja.<sup>1698</sup>

A jelen értekezés nem kíván dönteni Id. Martonyi János tudománytörténeti helyét illetően, noha Mártonffyval együtt azon közigazgatási jogászok közé tartozik, akik 1945 előtt és azt követően is tevékenykedtek, így a két életszakaszban élt nézetek között mutatkozhatnak *diszkrpanciák*.

Id. Martonyi kutatási területe a közigazgatási bíraskodás volt főképpen. 1945 előtti munkái is e kérdéssel foglalkoztak.

Első nyomtatásban megjelent műve *A közigazgatási bíraskodás és legújabb kori fejlődése* címmel<sup>1699</sup> 1932-ben jelent meg. Terjedelmileg nagyobbacska tanulmány a munka. A szerző 22 esztendő volt ekkor, és francia tanulmányútja eredményeit összegezte. Továbbá ez volt a *sub auspiciis gubernatoris doctorrá* avatása alkalmából készített értekezése is.<sup>1700</sup> A mű öt fejezetre oszlik: az első fejezet A közigazgatási bíraskodás jogelvi háttere;<sup>1701</sup> a második fejezete A közigazgatási bíraskodás szervezete;<sup>1702</sup> a harmadik fejezete A közigazgatási bíróságok hatásköre;<sup>1703</sup> a negyedik fejezete A közigazgatási bíróságok előtti

<sup>1696</sup> Pályaképét Id.: Lamm 2009 459.

<sup>1697</sup> Szaniszló 1977 II. 404.

<sup>1698</sup> Szaniszló 1993 120.

<sup>1699</sup> Id. Martonyi János: *A közigazgatási bíraskodás és legújabb kori fejlődése*. Budapest, 1932. 80. Egyetemi Nyomda. Magyar Közigazgatástudományi Intézet kiadványai 8.

<sup>1700</sup> Szaniszló 1977 II. 405.

<sup>1701</sup> Id. Martonyi 1932 7-10.

<sup>1702</sup> Id. Martonyi 1932 11-30.

<sup>1703</sup> Id. Martonyi 1932 31-50.

eljárás;<sup>1704</sup> az ötödik fejezet Az alkotmányi bírászkodás és összefoglalás.<sup>1705</sup> A fennmaradó oldalakat az irodalom;<sup>1706</sup> és a francia összefoglalás töltik ki.<sup>1707</sup> A kötet a korábbi szakirodalom is foglalkozott.<sup>1708</sup>

A mű előszavát Magyary Zoltán írta, aki szerint a közigazgatási bírászkodás kiterjesztése a háború utáni alkotmányfejlődés jellegzetes vonása. A hazai közigazgatási reform is megkívánja az ilyen jellegű fejlesztést. A munka a kérdés gazdag irodalmának alapulvételével igyekszik a kérdéstről képet adni.<sup>1709</sup>

A kis kötetnek nincs egy, a külföldi jogfejlődést elkülönülten vizsgáló fejezete, a külföldi utalások *passim* találhatóak. A jogelvi háttér felvázolásánál említi Stein (és az ő nyomán Concha) azon nézetét, hogy az állami főhatalom elviekben egységes csupán, mivel az állami akarat megnyilvánulásához nemcsak a törvényhozó, végrehajtó, és bírói, hanem az államfői hatalom is szükséges. A mai kor (1932) államát egyértelműen olyannak látja Id. Martonyi, amely az államhatalmak elválasztásán nyugszik.<sup>1710</sup> Aláhúzza azt a tényt a szerző, hogy a közigazgatási cselekmények bírói ítélezés alá vonása kezdetben mindenütt rendes polgári [ügyszakban eljáró-K.Gy.] bíróság előtt zajlott. Így volt ez a kérdés egyik legismertebb kutatója, Koelreutter szerint is, aki szerint a XVII. századi Angliában a helyi közigazgatással (*local government*) kapcsolatos ügyek teljes vertikumában a *common law* bíróságok jártak el.<sup>1711</sup> A német fejlődésben az 1849. március 28-i birodalmi alkotmánytervezet a közigazgatási aktusok feletti döntést a frankfurti parlament határozata nyomán a rendes polgári bíróság kezében hagyta meg, mivel akkoriban dívott a közigazgatás ún. önbírászkodásának tilalma (azaz tehát, hogy a közigazgatás ne ítéljen a saját ügyében). Gneist „propagandája” (Id. Martonyi) volt az, amely ezt a berögződött, erősen többségi, és a közigazgatási bírászkodás magánjogias szemléletét megváltoztatta (ennek az atyamestere Bähr volt).<sup>1712</sup> A svájci Fritz Fleiner, Otto Mayer legjobb tanítványa mutatta ki, hogy az első eset ahol közigazgatási szerv vette át a bírászkodási funkciót, az Württemberg volt 1819-ben (egy bírói tagokkal megerősített titkos tanács).<sup>1713</sup>

<sup>1704</sup> Id. Martonyi 1932 51-64.

<sup>1705</sup> Id. Martonyi 1932 65-69.

<sup>1706</sup> Id. Martonyi 1932 70-75.

<sup>1707</sup> Id. Martonyi 1932 76-80.

<sup>1708</sup> Szamel L. 1977 208-209.; Szaniszló 1977 II. 405-406. Citálása viszont nem gyakori. Ellenpéldaként Id.: Patyi 2002 70. 204. lábjegyzet.

<sup>1709</sup> Id. Martonyi 1932 6.

<sup>1710</sup> Id. Martonyi 1932 7.

<sup>1711</sup> Id. Martonyi 1932 11.

<sup>1712</sup> Id. Martonyi 1932 13.

<sup>1713</sup> Id. Martonyi 1932 13. 1. lábjegyzet.

A szerző utal a vizsgált kérdést illetően a bírói jogvédelem fontosságára, mivel a tipikus közigazgatási jogviszony az egyén és a közigazgatási szerv viszonya, ezért a Duguit által hangsúlyozott egyéni jogvédelem igen fontos.<sup>1714</sup> Jelentős még azon francia tendencia bemutatása is, mely szerint a *Conseil d'Etat* szmos közvetett eszközt talált arra, hogy a közigazgatási funkciók betöltőit az ítéletben foglaltak betartására rászorítsa. Ilyen eszköz volt Hauriou szerint a jogerős közigazgatási bírósági ítélet be nem tartásának jogszabálysértéssel való azonosítása (jogszabálysértés szintjére emelése); vagy a közigazgatási szerv ún. alternatív kötelezése (pl.: rombolja le a jogellenesen emelt építményt, vagy fizessen kártérítést a jogellenes építkezéssel megkárosítottak).<sup>1715</sup>

Az angolszász bíráskodás jól felépített voltát jelzi Lord Coke grófsági békebírákról mondott, és Laferrière által idézett szavai, mely szerint „Ilyen jól betöltött bírói működésre nincs is példa az egész kereszténységben.”<sup>1716</sup> (Bár az sem kizárt, hogy Coke talán nem volt egy kifejezett összehasonlító jogász alkat).

A szerző Walter Jellinek nyomán mutat rá a német tartományi közigazgatási felsőbíróságok azon problémájára, mely szerint a bírák függetlenségét csupán újabban kezdték el biztosítani.<sup>1717</sup> Fontos az a Fleiner által hangsúlyozott tény is, hogy az *actio popularis* a német közigazgatási perjogban ismeretlen volt.<sup>1718</sup>

Ugyan nem külföldi hatással kapcsolatos problematika, mégis érdemes feljegyezni azt a példát, melyet a szerző a nem közérdekű indokból cselekvő közegek példájára Magyarynak egy 1930-1931-ben tartott egyetemi előadásán elhangzó esetet hozta fel, mikor is a professzor arra hivatkozott, hogy valakinek egy közszállítást politikai érdek alapján ítélték oda.<sup>1719</sup>

A kötet korábban kellően figyelembe nem vett érdekessége az alkotmánybíráskodás rövid ismertetése, bár ezen a szerző a választási bíráskodást, a miniszteri felelősséget, a törvényhozói összeférhetetlenséget értette.<sup>1720</sup>

A kis kötet igen érett, mély munka, amely színvonalasan dolgozza fel és mutatja be a témakört.

Id. Martonyi professzor másik, monografikus kötete<sup>1721</sup> a közigazgatás jogszerűségével foglalkozik. A kötetet többen elemezték.<sup>1722</sup>

<sup>1714</sup> Id. Martonyi 1932 16. főszöveg és 4. lábjegyzet.

<sup>1715</sup> Id. Martonyi 1932 17. főszöveg és 6. lábjegyzet.

<sup>1716</sup> Id. Martonyi 1932 23. főszöveg és 2. lábjegyzet.

<sup>1717</sup> Id. Martonyi 1932 29.

<sup>1718</sup> Id. Martonyi 1932 52.

<sup>1719</sup> Id. Martonyi 1932 44. főszöveg és 2. lábjegyzet.

<sup>1720</sup> Id. Martonyi 1932 65-69.

A munka az alábbi részekre tagolható: Alkotmánytani alapvetés;<sup>1723</sup> első fejezet Az állami főhatalom ágai;<sup>1724</sup> második fejezet Az egyéni jogok problémája;<sup>1725</sup> harmadik fejezet A jogállam a múltban és ma;<sup>1726</sup> negyedik fejezet A közigazgatási bíráskodás szerepe;<sup>1727</sup> ötödik fejezet A közigazgatási bíráskodás érvényesülési köre.<sup>1728</sup>

Ezt a könyvet is Magyary Zoltán előszava nyitja meg. Szerinte a közigazgatással való elméleti foglalkozásnak két iránya van: a közigazgatási jog és a közigazgatástan. Utolsó fél évszázadban (1889-1939) két irány meglehetősen szétvált. Az európai kontinensen a közigazgatás inkább jogi szempontú vizsgálatok jellemzőek, míg az angolszászok közigazgatástaniak. A közigazgatást egyedül egyik sem tudja megmagyarázni, így a két irány egymást kiegészíti. A haladás a két irány kölcsönhatásából várható Magyary szerint. A közigazgatástudomány a két irány összefoglaló megjelölése bővelkedik a feladatokban és lendületesen dolgozik azok megoldásán. A két terület tennivalói a professzor szerint különbözőek. A közigazgatástan terén hosszú megszakítás volt, és a tudományszak az alatt nagyot haladt. A közigazgatási jog területén nem történt ilyen változás, de a jogtudomány szempontjainak váktpzásai a régi fogalmak új nyelven való kifejezését teszik szükségessé. Martonyi e külföldi szempontokat dolgozza fel-mutat rá Magyary.<sup>1729</sup>

Id. Martonyi e műve alapozása során Stein 1879-ben kiadott *Rechtsstaat und Verwaltungsrechtspflege* című munkájára hivatkozik, mely szerint nincs meg az állam jog nélkül, ilyen értelemben minden állam „jogállam”.<sup>1730</sup> Mohl az 1832-es *Die Polizeiwissenschaft* című munkájában mutat rá arra, hogy a jogállam az, ahol az egyén jogai védelem alatt állnak (itt használja először a jogállam szót). Az ő nyomán Hauriou és Duguit a francia, Santi Romano és Orlando az olasz jogban terjeszti el a szót (érdekes, hogy ez közigazgatási jogi és nem alkotmányjogi vonalon történik).<sup>1731</sup>

<sup>1721</sup> Id. Martonyi János: A közigazgatás jogszerűsége a mai államban. Budapest, 1939. 158. Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó. Magyar Közigazgatástudományi Intézet kiadványai 29.

<sup>1722</sup> Szamel L. 1977 208-209.; Szaniszló 1977 II. 405-406. Méltató idézésére ld.: Patyi 2002 127. és 201. főszöveg és 72. lábjegyzet.

<sup>1723</sup> Id. Martonyi 1939 6-7.

<sup>1724</sup> Id. Martonyi 1939 10-40.

<sup>1725</sup> Id. Martonyi 1939 41-54.

<sup>1726</sup> Id. Martonyi 1939 55-68.

<sup>1727</sup> Id. Martonyi 1939 69-113.

<sup>1728</sup> Id. Martonyi 1939 114-155.

<sup>1729</sup> Id. Martonyi 1939 5.

<sup>1730</sup> Id. Martonyi 1939 60.

<sup>1731</sup> Id. Martonyi 1939 51.

A korai francia jogtudomány (a némethez hasonlóan) polgári bíróságon érvényesíthetőnek látta a közigazgatási kereseteket, azaz a közigazgatási bíraskodást a polgári bíraskodás funkcióival azonosítja (Vivien).<sup>1732</sup>

Id. Martonyi a náci Németország jogából hoz példát a szerinte a francia *actes de gouvernement*tal, azaz kormányzati aktusokkal rokonítható azon esetkörre, amikor a közigazgatási bíraskodás nem érvényesülhet a Führer helyett eljáró szervek magasabb politikai vagy államkormányzati céllal hozott határozatával szemben. (Ez Stuckart *Nationalsozialistischer Staat und Verwaltungsgerichtsbarkeit* azaz A nemzetiszocialista állam és a közigazgatási bíraskodás) című kötetben található.<sup>1733</sup> Szamel mutat rá, hogy ezen a Gestapo határozatai (is) értendők.<sup>1734</sup>

Érdekes Id. Martonyi azon megállapítása, hogy Jozsif Sztálin németül *Probleme des Leninismus* (A leninizmus problémái) címmel 1932-ben megjelent műve I. kötetének 52-53. lapjain az alábbiakat írja: „A szovjetrendszer az államszervezet új formája, amely alapvetően különbözik a polgári és demokratikus államépítményektől, és amelyben a törvényhozó és a végrehajtó hatalom egyetlen organizációban olvad össze.”<sup>1735</sup> Számos orosz szerző (Gurvitsch, Malizkij, Kotliarevskij) 1927 és 1930 közötti írásaikban tagadják az államhatalmak elválasztásánál elvét.<sup>1736</sup> A szovjet állam és a szovjet jog ilyen újdonságként deklarálása mindenesetre messzemenő következményekkel jár.

Leonard D. White azon megállapítása, mely szerint már nem a törvényhozás, hanem a közigazgatás a legfontosabb hatalmi mág, hűen tükrözte az angolszász közigazgatás megváltozott gondolkodását.

A szerző 1945 után írt még egy monográfiát a közigazgatási bíraskodásról, azonban az a dolgozat időközén kívül esik.<sup>1737</sup>

### VII.2.3.Menczer Károly

Mint a legtöbb Magyar-tanítványról, Menczer Károlyról is csak néhány adatot tudunk. Joghallgatóként lett olaszországi ösztöndíjas Magyarinak köszönhetően. Később a Ganz gyár tisztviselője lett. 1945 után Szekeres Károly néven élt.<sup>1738</sup>

<sup>1732</sup> Id. Martonyi 1939 80-81.

<sup>1733</sup> Id. Martonyi 1939 139-141.

<sup>1734</sup> Szamel L. 1977 212.

<sup>1735</sup> Id. Martonyi 1939 28-29.

<sup>1736</sup> Id. Martonyi 1939 29. 4. lábjegyzet.

<sup>1737</sup> Id. Martonyi János: *Államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata*. Budapest, 1960. 300. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.



Menczer fő műve *A francia és olasz Államtanács* címet viseli.<sup>1739</sup>

Magyary előszavában írja, hogy Menczert nyelvtudása miatt bízta meg a gazdag irodalom áttekintésével, eredetiben való tanulmányozásával. Az Államtanács a francia és az olasz jogrendszerben is kiemelkedő szerepű. A másik cél a latin jogi gondolkodás vizsgálata a két nép szemléletmódjának tükrében. Eddig nálunk az olasz közigazgatás kevesebb figyelemben részesült. Számbavétele szerint azonban a francia és a német iskola közötti összehasonlítás leegyszerűsített, szokásos képletét árnyalja, és talán fokozni fogja az olasz közigazgatás iránti érdeklődést is.<sup>1740</sup> Ennek jelentősége a korábban ismertetett olasz hatások tükrében is értékelendő.

A mű francia és német források alapján készült, a legjelentősebb szerzők között van Aucoc két művével, Duguit, Hauriou két művével, köztük a *La jurisprudence administrative de 1892 à 1929* I.-III. 2300 oldalas munkájával, továbbá Jèze, valamint Laferrière is. Az olasz munkák között van két, a *Consiglio di Stato* centenáriumát ünneplő kézikönyv, ezek közül az egyik 1500 oldalas gyűjtemény. Ezen felül Santi Romano 1932-es kiadású tankönyvével van jelen és több munkájával Ranelletti van képviselve. Található néhány angol nyelvű szakirodalom általános közjogi kérdésekről.<sup>1741</sup>

A könyv tartalmaz előszót,<sup>1742</sup> bevezetést,<sup>1743</sup> szól az államtanács rendszeréről általában,<sup>1744</sup> ismerteti a francia és az olasz államtanács szervezetét,<sup>1745</sup> és a két államtanács személyzetének jogállását,<sup>1746</sup> a véleményezés elvi kérdéseit,<sup>1747</sup> a közigazgatási bíráskodás elvi kérdéseit,<sup>1748</sup> a francia és az olasz államtanács fejlődését,<sup>1749</sup> a hatásköri problémákat,<sup>1750</sup> tisztázza a közigazgatási és közigazgatási bírói kereset szerepét a két jogrendszerben,<sup>1751</sup> a közigazgatási bírói eljárás összehasonlító vizsgálatát,<sup>1752</sup> továbbá a felhasznált forrásmunkák jegyzékét.<sup>1753</sup>

<sup>1738</sup> Szaniszló 1993 203.

<sup>1739</sup> Menczer Károly: *A francia és olasz államtanács szervezete és működése*. Budapest 1937. 144. Magyar Közigazgatástudományi Intézet. Magyar Közigazgatástudományi Intézet Kiadványai 23. kötet.

<sup>1740</sup> Menczer 1937 2.

<sup>1741</sup> Menczer 1937 143.

<sup>1742</sup> Menczer 1937 1-3.

<sup>1743</sup> Menczer 1937 3-5.

<sup>1744</sup> Menczer 1937 6-9.

<sup>1745</sup> Menczer 1937 10-17.

<sup>1746</sup> Menczer 1937 18-21.

<sup>1747</sup> Menczer 1937 22-24.

<sup>1748</sup> Menczer 1937 25-44.

<sup>1749</sup> Menczer 1937 45-76.

<sup>1750</sup> Menczer 1937 77-107.

<sup>1751</sup> Menczer 1937 108-125.

<sup>1752</sup> Menczer 1937 126-142.

<sup>1753</sup> Menczer 1937 143-144.

A rendiség uralmának megszűnését követően minden országban megkezdődött a modern jogállam követelményeinek megfelelő közigazgatás kiépítése. A fejedelem abszolút hatalmával felruházott állam, mely eddig csak követelésekkel lépett fel, belátta, hogy az egyénnel szemben kötelezettségei is vannak. Az erőszakos népi megmozdulások elkerülése érdekében a közigazgatás jogellenes megnyilvánulásával szemben az egyéni szabadságok kellő kautélákkal kellett körbe venni. A fejlődés megindítója Franciaország volt, melyben a forradalom a parlamentek (bírói testületek) lerombolásával a közigazgatást juttatta túlsúlyra a bírászkodással szemben. Ebben egy preventív és egy represszív szempont vezette. Preventív: a közigazgatás egységes elvi irányításával a jogrend biztosítása, és az egyén aránytalan áldozatának lehető legkisebbre mérséklése az állammal szemben. Represszív: az egyén jogainak, ezen belül az egyén alanyi jogainak kellő védelme. E kettős cél megvalósítására állították fel az államtanácsot. Ez főleg politikai okokból nem lett a bírói hatalom része, így a közigazgatáson belül helyezték el. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a közigazgatási bírászkodás ne volna az aktív közigazgatás szervezetétől különválasztva.<sup>1754</sup>

Az államtanács egyfelől a konzultáció, másfelől a közigazgatási bírászkodás céljait szolgálja. A véleményezés, a közigazgatás elvi irányítása folyó közigazgatáshoz tartozó munka, a kontenciózus ügyek intézése bírói munka. Közöttük kölcsönös együttműködés alakult ki, segítik egymás munkáját. A közigazgatási bírászkodásnak a bírói hatalomba való bekebelezése a francia forradalmi hagyományokkal való szakítást jelentené. Menczer e munkában a francia és a francia mintára alakult olasz államtanácsot teszi vizsgálat tárgyává az összehasonlító módszer segítségével. (Az összehasonlítás egyik legmagasabb foka két (illetve több, vagy számos) idegen jogi kultúra összevetése. A francia forradalmi törvényhozás éppen Olaszországban hatott legközvetlenebbül, főleg Napóleon olaszországi uralma idején. Szervezeti és funkcionális hasonlóságokat és eltéréseket vizsgál a francia és az olasz szerv között. A francia Államtanács joggyakorlata ekkor individualista-liberális, célja –ha a korábbinál már korlátozottabb mértékben is, de mégis csak– a közigazgatás tárgyi jogrendjének és az egyén alanyi jogainak érvényre juttatása a közigazgatás jogellenes aktsaival szemben, míg az olasz államtanács a fasiszta korporativizmus elveit juttatja érvényre. Az olasz állam a nemzet produktív erőit korporációk útján tömöríti. A k-k közigazgatási szervek. Ugyanakkor Menczer rámutat, hogy az olasz szakirodalom következetesen megkülönbözteti a korporációkat a közigazgatás egyéb szerveitől, sőt, szembe is állítja azokkal, mint régi és bürokratikus közigazgatási szervekkel. Az egyént a másik,

---

<sup>1754</sup> Menczer 1937 3.

gazdaságilag hatalmasabb egyénnel szemben megvédi a korporáció-mutat rá Menczer, bár nézetem szerint erre a történelem alaposan rácsáfolta.<sup>1755</sup>

A jogellenes korporatív aktussal szemben Menczer szerint nincs akadálya az Államtanácshoz fordulni, bár ennek a teljes elvi alapja nincs kidolgozva (pl. a segélyre szoruló egyén alanyi jogainak vagy törvényes érdekeinek sérelmét hozza fel példának. Menczer ezzel kapcsolatban az olasz Államtanács „gramdiózus szerepét” emlegeti, mert a jog-vagy érdekellenes gazdasági erőkkal szemben is megvédi az egyént az olasz Államtanács, mi több, „az egyén érdekeinek igen hatályos védelmét valósítja meg.” Petrone *Stato e diritto* című munkájában írja a következőket: „*Lo Stato Corporativo Fascista mira ad estendere la sua autorità e il principio superiore della solidarietà sociale in ogni campo di attività umana...*” azaz a fasiszta korporatív állam igyekszik hatáskörét kiterjeszteni, és a társadalmi szolidaritás magasabb elveire törekszik az emberi élet minden területén. Ez aligha több, mint pusztán politikai frázis, a megfelelő szavakat behelyettesítve ugyanúgy mondhatták volna a szocialista Szovjetunióban adott esetben, mint a maoista Kínai Népköztársaságban, vagy a náci Németországban. Megjegyzendő, hogy korporáció magyar bevett műszava a hivatásrend.<sup>1756</sup>

A francia Államtanács az államforma megváltozása ellenére is logikus folyamánya az *ancien régime*-beli *Conseil du Roi*-nak, mely az állami funkciók irányításában jelentékeny tapasztalatokat szerzett. Az olasz fejlődés teljesen a francia utat követte kezdetben, ahogy a spanyol is. Így a véleményező és közigazgatási bíraskodási funkciót szintén egyetlen szervre, az Államtanácsra bízta. Belgium és Anglia a közönséges bíraskodásra testálta a feladatot, de 1937-ben Belgiumban külön közigazgatási bíróság létesült. A szakszerűség rovására ment, és a rendes bíróságok megterhelését eredményezte a közigazgatási különbíróságok hiánya. Angliában a *Privy Council* nem tudott államtanáccsá alakulni, mert erős volt a parlamentarizmus. A *Privy Council* szerepe ugyanakkor a rendszerben formális. Lawrence Lowell ekképp hangsúlyozza e tényt: „*The Privy Council never meets as a whole now except for ceremonial purpose.*” Azaz a *Privy Council* valamennyi tagja soha nem találkozik, kivéve a ceremóniális eseményeket. A *Judicial Committee* azonban egyházi ügyekben és gyarmatügyekben szűk körben közigazgatási bírósággént működik, mint fellebbezési fórum.<sup>1757</sup> Az általános igazgatás (general administration)<sup>1758</sup> problémái meg vannak oldva, legfőbb konzultatív szervre kevésbé van szükség.

---

<sup>1755</sup> Menczer 1937 4.

<sup>1756</sup> Menczer 1937 5.

<sup>1757</sup> Menczer 1937 7.

A konzultatív és a bírói funkció különböző volta ellenére is egyetlen célt szolgál, erre idézi Menczer Santi Romanót, aki a jogi hatékonyságot tartja ilyennek.<sup>1759</sup> Santi Romano azon állításával nem ért egyet, mely szerint az Államtanács konzultatív s bírói funkciója között nincsen lényeges különbség. Mindkettő a közigazgatás szervezetén belül folyik, az előbbi preventív, az utóbbi represszív munka. Ez nem zárja ki a két osztály együttműködését a jó közigazgatás (*bonne administration, buona amministrazione*) jegyében.<sup>1760</sup>

A mai (1937) megosztás sokkal racionálisabb a francia Államtanács működésében Menczer szerint, mint a korábbi volt. Kezdetben, de még Laferrière munkájának 1887-es megjelenésekor is az ítélkezés súlya az *assemblée publique*-ön nyugodott, mg 1887-ben is csak előkészítő szerepe volt a kontenciózus osztálynak.

Franciaországban 1875-től az államtanácsosokat a kormány nevezi ki, 1923-tól ez csak a törvényben meghatározott módokon lehetséges. Olaszországban ez a miniszterelnök javaslatára rendeletben történik. Az elmozdíthatatlanság kérdését az olaszok jobban oldották meg, mint a franciák. Az 1924. évi 1054. számú *testo unico* (egységes törvényszerkezet Menczer szerint; körülbelüli fordításban a módosításokkal egységes szerkezetben közölt törvény) rögzíti, hogy mely, törvényben rögzített esetekben helyezhetők át, függeszthetők fel, vagy helyezhetők nyugalomba az államtanácsosok.<sup>1761</sup> A francia államtanácsosok elmozdítása törvényben rendezve nem volt, egyetlen garancia, hogy nyugállományba helyezésük csak minisztertanácsi rendelettel történhetik.<sup>1762</sup>

A közigazgatási aktusok fogalmának értelmezése jelentős változásokon ment keresztül Franciaországban, az olasz szakirodalom ezt a harcot elkerülte. A francia közjogászok a közigazgatás fogalmát kezdetben a közhatalom (*puissance publique*) fogalmára építették fel. Laferrière a közigazgatási aktusokat a közhatalom megnyilvánulásaként fogta fel. Hauriou azonban a közönség(!) szolgálatának szempontját is figyelembe veszi, amikor a közigazgatás fogalmába a cél szempontját is beleviszi. (A *service publique* és a cél elmélete a legszorosabb összefüggésben van a *détournement de pouvoir* kifejlődésével.) Hauriou célelmélete túlzó követőkre talált, ő maga mondja egy munkájában: „Subitement le but, qui n’était rien, est devenu tout,” azaz a cél, amely nem valósulhat meg egyhamar, még lehet mindenkié. Ez az ún. *École de service publique*, melynek legfőbb követői Duguit, Jeze és Bonnard az állami szerveknél (Menczer szerint) a közszolgálat, a *service publique* gondolatát tették uralkodóvá.

---

<sup>1758</sup> Menczer 1937 8.

<sup>1759</sup> Menczer 1937 9.

<sup>1760</sup> Menczer 1937 10.

<sup>1761</sup> Menczer 1937 19.

<sup>1762</sup> Menczer 1937 20.

A közhatalom részvétele és fontossága ezeknek a munkáiban teljesen eltűnik, amit helytelennek kell tekinteni, és maga Hauriou is harcba száll elméletnek ilyenénvaló elferdítése ellen. Jèze-t Hauriou az említett iskola fenegyerekének nevezi. Jèze a *service public* fogalmát két eszmére alapítja: a közjogi eljárásra és a közszolgálat módosításának állandó lehetőségére. A *service public* tehát olyan közjogi eljárás, amely a közszolgálat szükségleteinek, a közösség érdekeinek megfelelően tetszés szerint jogszabályi úton bármikor módosítható. A közhatalom fogalmát ő sem tudja megkerülni.<sup>1763</sup>

Jèze a közhatalmi jelleget azzal ismeri el, mikor leírja, hogy a közszolgálatban alkalmazott közigazgatási eljárás az összeütközésbe kerülő érdekek egyenlőtlenségén alapszik: a közérdek mindig fölébe kerül a magánérdeknek. A közszolgálat semmiképpen sem valósítható meg a közhatalom közbejötté nélkül.<sup>1764</sup>

Az annulációs (közigazgatási aktusérvénytelenítésre irányuló-K.Gy.) perrel kapcsolatban Menczer megjegyzi, hogy a per „az aktus ellen folyik”, a közigazgatási bírónak a folyamodó személyében megkívánt feltételeken kívül az aktus természetét is vizsgálnia kell, és csak akkor fogadható el a kereseti kérelem, ha az aktus a joggyakorlatban (francia jog), illetőleg a törvényben megkívánt (olasz jog) feltételeknek megfelel. Mindkét jog szerint csak közigazgatási aktus jöhet szóba, de a francia a közigazgatási aktust szűkebb értelemben határozza meg (Hauriou és iskolája) mint az olasz jogászok.<sup>1765</sup>

Az úgynevezett magyarázati jogvitát Laferrière említi, olasz párja nincs, ettől az olasz közigazgatási bíró a jogmagyarázat terén széleskörű joghatósággal van felruházva. Itt a közigbíró szerepe szélesebb, mint a magánjogi bíróé, mert nemcsak jogalkalmazó, jogremező szerepe is van. Akkor fordul elő, amikor egy magánjogi perben prejudiciális kérdésként a közigazgatási határozat, aktus értelmét kell megállapítani, ettől függhet a per kimenetele is.<sup>1766</sup>

A közigazgatási aktusok magyarázatára Franciaországban csak az Államtanács bírói része jogosult. Három feltétel kell hogy fennálljon: az aktus ne tartozzék arra a bíróságra, amely előtt felmerült (perbíróság). Az aktus homályos vagy kétértelmű legyen. A kérdés konkrét, aktuális per során merüljön fel.<sup>1767</sup>

---

<sup>1763</sup> Menczer 1937 27.

<sup>1764</sup> Menczer 1937 27-28.

<sup>1765</sup> Menczer 1937 89.

<sup>1766</sup> Menczer 1937 103.

<sup>1767</sup> Menczer 1937 105.

#### VII.2.4. Valló József

Valló József Magyary-tanítvány volt, akit a professzor francia kutatóútra küldött. Szaniszló szerint az egyetlen tanítvány volt, akit Magyary magántanárrá tudott habilitáltatni. (Lovász János lett még tanársegéd, illetve –mint korábban is jeleztem- Mártonffy Károly futott be nagy karriert, de ő is Magyary által lett egyetemi magántanár, és tanszéki utód,<sup>1768</sup> majd az új érában dékán az ELTE ÁJK-n, illetőleg említendő Id. Martonyi János professzorsága is).

Valló elsősorban kiváló közigazgatási eljárásjogászként lett ismert, azonban itt francia közigazgatási tárgyú monográfiáját mutatjuk be, melyet tanulmányútján folytatott kutatásai eredményeképpen írt.<sup>1769</sup>

Magyary előszavában kifejti, hogy a közigazgatás jogszerűsége mellett a XIX. századi közigazgatás nagy teljesítménye volt az eredményesség növelése. Lorenz von Stein és iskolája, az angol és amerikai szerzők a közigazgatástani és a közigazgatási jogi szempontok kombinálásával igyekeztek elérni mindezt. A francia jogtudomány, mely Magyary szerint a közigazgatási jog kifejlesztése terén más országok által utol nem ért eredményekkel rendelkezik, eredeti megoldást keres: nem tagadja sem a jogszerűség, sem az eredményesség követelményét.<sup>1770</sup>

A mű foglalkozik egyes előkérdésekkel (francia közigazgatási jog sajátosságai, a *topika* etimológiája);<sup>1771</sup> a *service public*, mint államelméleti koncepció;<sup>1772</sup> a *service public* mint közigazgatási jogintézmény;<sup>1773</sup> a *service public*, mint speciális nyilvánjogi [közjogi] eljárás mód;<sup>1774</sup> a bírói gyakorlat szerepe a modern francia jog kialakításában.<sup>1775</sup>

Csak két fő kérdésre vagyunk figyelemmel, melyek a mű lényegét is adják. Az első, hogy mit is jelent a *service public*? A második, hogy miben áll Duguit, illetve Jèze felfogása?

A *service public* kifejezésen Valló szerint először is lehet érteni, a közigazgatást, mint szervezetet, és a közigazgatást, mint tevékenységet.<sup>1776</sup> Mivel rengeteg meghatározás ismert, ezért igyekszik azokat csokorba gyűjteni. (Véleményem szerint soha nem szerencsés, ha a

<sup>1768</sup> Szaniszló 1993 210.

<sup>1769</sup> Valló József: *A service public eszméje a mai francia közigazgatási jogban*. Budapest, 1940. 157. Magyar Közigazgatástudományi Intézet. Magyar Közigazgatástudományi Intézet Kiadványai 32.

<sup>1770</sup> Valló 1940 5.

<sup>1771</sup> Valló 1940 7-17.

<sup>1772</sup> Valló 1940 18-23.

<sup>1773</sup> Valló 1940 24-95.

<sup>1774</sup> Valló 1940 96-142.

<sup>1775</sup> Valló 1940 143-157.

<sup>1776</sup> Valló 1940 13.

jogban egy adott fogalomhoz eltérő értelmezések sora kötődik, bár az is tény, hogy Iavolenus Priscus óta tudjuk, hogy a /civil/jogban minden definíció veszélyes...). Duguit ezen a fogalmon minden olyan tevékenységet értett, amelynek kifejtését az államnak biztosítania, szabályoznia kell, de jogpolitikai alapon. Vele szemben Jèze csak azt fogadja el, hogy a *service public* egyedül a tételes jog az irányadó, míg a jogtudósok (egyéni) véleménye mellékes. Bonnard a *service public* kifejezésen az állam struktúráját alkotó szervezeteket érti. Rolland szerint a közszükségleteket kielégítő vállalkozás.<sup>1777</sup>

Jèze főbb nézetei szerint a közigazgatás akár egyoldalúan szerződés módosítását is elrendelheti, ha ezt a *service public* kielégítő működéséhez szükségesnek tartja. A koncessziós szerződések egyes rendelkezéseit (szervezés, ellátás, műszaki kérdések) jogszabálynak (legálisnak, statuáriusnak) tartja, az anyagi kötelezettségeket keletkeztetőket azonban szerződéses jellegűnek.<sup>1778</sup>

Duguit ezzel ellentétben tagadja a magánjogi szerződések és a közigazgatási szerződések lényegbeli különbségét. Szerinte az államot éppúgy köti a szerződés, mint bárki mást, így az egyoldalú szerződésmódosítás az állam részéről nem helyénvaló. Azonban Duguit itt most hosszasan nem idézendő fejtegetéseit mellőzve, Valló arra az álláspontra jut, hogy Duguit alapvetően téved, amikor azt gondolja, hogy a koncessziós szerződés egy konkrét jogviszonyra és két félre van alkotva, melynek általános szabályai (a jogszabályéihoz hasonlóan) lehetnek maradandóak. Ha ez igaz lenne, akkor a koncesszióköteles jogszabályi rendelkezés nélkül is kötelezhető lenne többlétszolgáltatásra.<sup>1779</sup>

## VII.2.5. Karay Kálmán

Karay Kálmán könyvét az olasz testületi önkormányzatról írta.<sup>1780</sup> A kötet az alábbi részekre osztható. Az előszót Magyary Zoltán jegyzi.<sup>1781</sup> Ezt követi a bevezetés,<sup>1782</sup> majd az olasz testületi önkormányzatok története;<sup>1783</sup> illetve az olasz testületi önkormányzatok

<sup>1777</sup> Valló 1940 14.

<sup>1778</sup> Valló 1940 109.

<sup>1779</sup> Valló 1940 123.

<sup>1780</sup> Karay Kálmán: *Olasz testületi önkormányzati jog*. Budapest, 1942. 230. Magyar Közigazgatási Intézet. Magyar Közigazgatástudományi Intézet Kiadványai 37. kötet

<sup>1781</sup> Karay 1942 9.

<sup>1782</sup> Karay 1942 11-20.

<sup>1783</sup> Karay 1942 21-59.

szindikális rendszere;<sup>1784</sup> az olasz testületi önkormányzatok korporatív rendszere;<sup>1785</sup> és az olasz testületi önkormányzatok joga.<sup>1786</sup> A kötetet az irodalom;<sup>1787</sup> 220-228 valamint névmutató 228-230 zárja.<sup>1788</sup>

A szerző mintegy 250 szakirodalmat használt fel, mintegy a fele olasz, ezek inkább politikai jellegűek, így nem mind közigazgatási, és a közigazgatásnak is csak egy része jog. Ezek közül is kiemelkedik Romano Santi 1933-as tankönyve, továbbá Vigilio Feroce-vel közösen írott tankönyve is; valamint Guido Zanobini két tankönyve: 1933-ból a közigazgatási jogi, 1935-ből a helyi önkormányzati jogi tankönyve.

A mű számunkra legérdekesebb része, amely kifejezetten a joggal foglalkozik. a korporatív jog jogrendszerbeli elhelyezkedésének problémáit tárgyalja. Az alkotmányjog részének tekintik az újnak kikiáltott „jogágot”: Carlo Costamagna, Pietro Chimenti, Virgilio Feroci, Giorgio de Semo<sup>1789</sup> A közigazgatási jog részének tekinti: Guido Zanobini, Ferruccio Pergolesi, Lodovico Barassi, Giuseppe d'Eufemia, és Saverio de Simone.<sup>1790</sup> A jogrendszer önálló ága az alábbi jogtudósok szerint: Francesco Cernelutti, Giuliano Mazzoni, Giuseppe Chiarelli, Arnaldo Volpicelli, Guido Bartolotto, Widar Cesarini Sforza, Alfredo Cioffi, Mariano Piero, és Dino Alfieri.<sup>1791</sup> A korporatív jog vegyes szakjog Alberto Asquini, Nicola Stolfi, Santi Romano, Carlo Alberto Biggini, Francesco D'Alessio, Ugo Forti és Carlo Venditti szerint.<sup>1792</sup>

Van olyan nézet, mely szerint alkotmányjog, mert új alkotmányos eszme a korporatív jog. E megállapítás fő képviselője Costamagna. Ez Karay szerint a legelszigetelt nézet. Costamagna alkotmányjogon egy tágabb értelmű közjogot ért.<sup>1793</sup>

Elterjedtebb az a vélekedés, hogy a korporatív jog a közigazgatási jog része. E meglátás fő képviselője Guido Zanobini. Alapvető hatású a nézete az olasz közjogászokra.<sup>1794</sup>

Egyes nézetek szerint a korporatív jog önálló jogág. E vélemény fő képviselője a perjogász Francesco Cernelutti.<sup>1795</sup>

---

<sup>1784</sup> Karay 1942 60-113.

<sup>1785</sup> Karay 1942 114-158.

<sup>1786</sup> Karay 1942 159-219.

<sup>1787</sup> Karay 1942 220-228.

<sup>1788</sup> Karay 1942 229-230.

<sup>1789</sup> Karay 1942 165-167.

<sup>1790</sup> Karay 1942 168-172.

<sup>1791</sup> Karay 1942 173-191.

<sup>1792</sup> Karay 1942 191-194.

<sup>1793</sup> Karay 1942 165.

<sup>1794</sup> Karay 1942 166.

<sup>1795</sup> Karay 1942 173.



Akad, aki szerint vegyes szakjog a terület, ez tipikusan magánjogi méz, fő képviselője Alberto Asquini. A munka szindikális törvényhozásának magánjogi jellege is van.<sup>1796</sup> A szindikátus önkormányzati jellegét csak Costamagna tagadja.<sup>1797</sup>

A korporatív jogszabályok jogi természete bonyolultnak nevezhető, a munkaadók és a munkavállalók, továbbá a termelők és a fogyasztók viszonyait is szabályozza. Gazdasági viszonyok a dominánsok.<sup>1798</sup>

A korporáció a testületi önkormányzat, az önfegyelem (*autodisciplina*) gondolatától áthatott gazdasági közigazgatási jog (ez utóbbi szerinte új ág). Belőle levezethető a gazdasági alkotmányjog is.<sup>1799</sup>

## VII.2.6. Benárd Aurél és Karcsay Sándor

Benárd Aurél állástalan diplomás gyakornokként került a Magyar intézetbe, és lett Magyar tanítvány. Bécsben volt kutatóúton.<sup>1800</sup> Karcsay Sándor szintén állástalan diplomás gyakornokként került a Magyar intézetbe, később Bécsben, Berlinben, és Párizsban folytatott kutatásokat. Ezt követően kincstári jogügyi igazgatósági titkár lett az Igazságügyminisztériumban.<sup>1801</sup>

Közös művük az *A német közszolgálati jog* címet viselte.<sup>1802</sup> A kötet előszót tartalmaz;<sup>1803</sup> továbbá a német tisztviselőtörvény alapelveit (Karcsay),<sup>1804</sup> valamint a német tisztviselők kiválasztása című részt (Karcsay);<sup>1805</sup> Benárd dolgozta fel a német tisztviselők fegyelmi joga című részt;<sup>1806</sup> ugyanő a német hivatali vagyoni felelősség című részt;<sup>1807</sup> Benárd jegyzi a szerződéses alkalmazottak a német közigazgatásban című fejezetet.<sup>1808</sup> Ezt egy függelék<sup>1809</sup> követi, mely tartalmazza az alábbiakat: irodalom;<sup>1810</sup> a fontosabb német közszolgálati jogszabályok;<sup>1811</sup> jogforrások (Benárd és Karcsay által fordítottan);<sup>1812</sup> valamint

<sup>1796</sup> Karay 1942 181.

<sup>1797</sup> Karay 1942 197.

<sup>1798</sup> Karay 1942 213.

<sup>1799</sup> Karay 1942 219.

<sup>1800</sup> Szaniszló 1993 193.

<sup>1801</sup> Szaniszló 1993 200.

<sup>1802</sup> Benárd Aurél – Karcsay Sándor: *A német közszolgálati jog*. Budapest 1942. 128. Magyar Közigazgatástudományi Intézet. Magyar Közigazgatástudományi Intézet Kiadványai 36.

<sup>1803</sup> Benárd-Karcsay 1942 5.

<sup>1804</sup> Benárd-Karcsay 1942 7-23.

<sup>1805</sup> Benárd-Karcsay 1942 24-37.

<sup>1806</sup> Benárd-Karcsay 1942 38-52.

<sup>1807</sup> Benárd-Karcsay 1942 53-63.

<sup>1808</sup> Benárd-Karcsay 1942 64-76.

<sup>1809</sup> Benárd-Karcsay 1942 77-128.

ezen belül a német tisztviselőtörvény;<sup>1813</sup> a birodalmi közzszolgálati fegyelmi rendtartás magyar szövegét.<sup>1814</sup>

Magyary előszava 1942. március 28-ról kelezve az alábbiakat foglalja magában. A hivatásos közzszolgálat a XX. század államának feladatainak ellátása nélkülözhetetlen megoldás. Az európai kontinensen évszázadok óta kialakult, de az utolsó évszázadban mindenütt elterjedt. A hivatásos közzszolgálat két fő típusa: preindusztriális főleg Poroszországban fejlődött ki az ipari forradalom előtt. Az USA, valamint Anglia az ipari forradalmat követően vált postindusztriálissá. A kettő között nincs ellentét, de megoldásaik különböznek. A német közzszolgálat a XVIII. század óta a fejlődés élén jár, az utolsó évtizedben ismét nagy lépéssel haladt a saját útján előre. A Harmadik Birodalom, amely a tagállamok önállóságát megszüntette; 1937-ben egységes birodalmi közzszolgálati törvényt alkotott, ez a tagállami jogszabályok egységesítése mellett a közzszolgálatra vonatkozó új korszerű felfogásoknak kifejezője.<sup>1815</sup>

A felhasznált művek közül legfőbbek, és kifejezetten közzszolgálati jogiak Arnold Köttgen három közzszolgálati munkája (kettő 1928-ból, egy 1937-ből), Ernst Huber egy 1939-es alkotmányjoga, valamint az alkotmányjog és a közzszolgálat kapcsolatát elemző monográfiája. Említik még Stein *Verwaltungslehre* című művének egy 1887-es kiadását.

A szerzők rögzítik, 1937. január 26-án hirdették ki a német köztisztviselői törvényt.<sup>1816</sup> A jogszabály a szétszórt közzszolgálati joganyag egyik első kódexszerű összefoglalása. A törvény a pozitív jogalkotás és a közigazgatás szervezési szükséglete kielégítésének példája. 1873-ban már volt egy sikerültnek mondható Reichsbeamtengezet. 1907. május 18-i, és a nemzetiszocialista felfogást tükröző 1933. június 30-i módosítása volt jelentős. Ezt közben részlettörvények, és seregnyi rendelet egészítette ki.<sup>1817</sup>

A kötetben a *Dienstherr* kifejezés magyarosan, szolgálatadóként van fordítva. Újítás, hogy nemcsak az állam, vagy a területi köztestületek (*Gebietskörperschaften: Land, Gemeinde, Gemeindeverbände*), hanem a nem területi jogi köztestületek (*Körperschaften des öffentlichen Rechts*), közintézetek (*Anstalten des öffentlichen Rechts*), és közalapítványok (*Stiftungen des öffentlichen Rechts*) ilyen minőségű alkalmazottait is. A közzszolgálat tehát a

<sup>1810</sup> Benárd-Karcsay 1942 77. skk.

<sup>1811</sup> Benárd-Karcsay 1942 77. skk.

<sup>1812</sup> Benárd-Karcsay 1942 78. skk.

<sup>1813</sup> Benárd-Karcsay 1942 78. skk.

<sup>1814</sup> Benárd-Karcsay 1942 79-128.

<sup>1815</sup> Benárd-Karcsay 1942 5.

<sup>1816</sup> Benárd-Karcsay 1942 7.

<sup>1817</sup> Benárd-Karcsay 1942 8.

német felfogásban egységként jelenik meg.<sup>1818</sup> Maga a törvény 14 fejezetből és 184 szakaszból áll.<sup>1819</sup> A német törvénnyel kapcsolatban jegyzik meg a szerzők, hogy illik rá Stein azon megjegyzése, mely szerint: „Der Prinzip des Staatsdienstes ist immer mit der Entwicklung der Staatsidee verflochten,” azaz a közszerológati alapelvek kéz a kézben járnak az állameszme fejlődésével.<sup>1820</sup>

A tisztviselői jogviszony elvesztette korábbi erkölcsi tartalmát, a *Staatsidee* fikciója nem nyújtott szilárd bázist az új alapokra helyezéshez – írja Ernst Rudolf Huber (mintegy Steinre reagálva K.Gy.). Köttgen mutat rá, hogy az 1931-es súlyos gazdasági és állami válság a német tisztviselői kart szellemében megingatta, és a hivatásos közszerológát, nem lesz képes betölteni hivatását. A weimari időszakban elszaporodtak a laikus és tiszteletbeli, rendszerint szakképzetlen tisztviselők.<sup>1821</sup>

Négy csoportba (*Laufbahn*) osztja a rendelet a német tisztviselőket: egyszerű szolgálat (*einfacher Dienst*); középszolgálat (*mittlerer Dienst*); magasabb szolgálat (*gehobener Dienst*) és felsőszolgálat (*höherer Dienst*).<sup>1822</sup>

Jól jellemezi az ún. első jogi államvizsga szigorúságát, hogy öt napon át összesen öt zárthelyi dolgozat megírása a feladat: államjog, és közigazgatási jog, munkajog, gazdasági jog, faji jog, és történelem tárgyakból. (Jogi tárgyaknál egyszerűbb jogesetek megoldása.)<sup>1823</sup>

A szóbeli vizsga öt órás, kis szünettel. A vizsga végső eredménye felől a vizsgabizottság elnöke határoz. Kitűnő, dicséretes, jó, kielégítő, vagy elégséges adható.<sup>1824</sup> Kitűnő: egészen szokatlan kiválóságú teljesítmény; dicséretes: különösen elismerésre méltó munka; jó: az átlagon felülemelkedő teljesítmény; kielégítő: az átlagos követelményeknek megfelelő teljesítmény; elégséges: az átlagot éppen, hogy elérő teljesítmény. Bukást jelent: elégtelen: hiányos, már nem használható munka; elfogadhatatlan: teljesen használhatatlan munka.<sup>1825</sup>

A büntetőbíró és a fegyelmi bíró viszonya nem volt egységes, a Birodalmi Fegyelmi Bíróság (*Reichsdisziplinarhof*) és a porosz közigazgatási felsőbíróság szerint a büntetőítélet ténymegállapításai kötelezőek a fegyelmi bíróságokra. A porosz minisztérium, mint fegyelmi hatóság, és a porosz nembírói tisztviselők fegyelmi bírósága (*Disziplinarhof für nichttrichterliche Beamte*) ellenkező gyakorlatot követett. A kötetlenség hívei azt vallották,

<sup>1818</sup> Benárd-Karcsay 1942 9.

<sup>1819</sup> Benárd-Karcsay 1942 10.

<sup>1820</sup> Benárd-Karcsay 1942 13.

<sup>1821</sup> Benárd-Karcsay 1942 15.

<sup>1822</sup> Benárd-Karcsay 1942 31.

<sup>1823</sup> Benárd-Karcsay 1942 32.

<sup>1824</sup> Benárd-Karcsay 1942 33.

<sup>1825</sup> Benárd-Karcsay 1942 33. 1. lábjegyzet.

hogy a büntetőítélet kötelező ereje a fegyelmi bíróságok teljes értékűségét csökkentené, elvenné a mérlegelés lehetőségét, s a fegyelmi bírónak nem maradna más feladata, minthogy a büntetőítélethez „pótbüntetést” szabjon ki. Köttgen szerint a fegyelmi bíró elvileg független a büntetőbírótól, és kivételes eset, mikor a büntetőítélet megköti a fegyelmi bíró kezét.<sup>1826</sup>

A közigazgatási kártalanítás (*Verwaltungsentschädigung*) kifejezést Huber vezette be 1936-ban a korábbi közületi kártalanítás (*öffentliche Entschädigung*) helyett, melyet még a porosz *Einleitung zum allgemeinen Landesrecht* vezetett be.<sup>1827</sup>

Az irodalom nagy része a tisztviselőjelleget a közhatalom, azaz a hatósági jogkör gyakorlásában látja (Laband, Seydel). Azonban a tisztviselőfogalom kiterjesztését lehetségesnek tartják a magánalkalmazottakra. Ezzel ellentétes Otto Mayer nézete, aki közjogi jelleggel átszőtt magánszolgálati viszonyként magánalkalmazásban eredendően is lehetségesnek tartja, hogy az állam munkaerőt szerezzen. A tiszta közjogi jelleget e jogviszonytól tehát megtagadja.<sup>1828</sup>

## VII.2.7.A külföldi hatások értékelése

Magyary és a Magyary-iskola vonatkozásában számos külföldi hatással találkozhatunk. Illetve kiemelendő az, hogy tudatosan irányította rá az iskolateremtő professzor a figyelmet a külföldi közigazgatások tanulmányozására. Ő maga elsők között volt Magyarországon, akik az USA közigazgatásával monografikusan foglalkozott. Mindebben a külföldi jogmegismerésben segítette angol, francia, latin, német, olasz, és orosz nyelvtudása. Ugyanakkor a német, francia, és szovjet közigazgatást is behatóan ismerte.

Ennek nyomán a tanítványok is foglalkoztak a francia, német, és olasz közigazgatás feldolgozásával, megismertetésével. Volt példa a jogintézmények összevetésére is (francia és olasz Államtanács szerepe). Ugyanakkor nem maradt ki a vizsgálódásból a francia *service public*, vagy a német közszolgálati jog sem. Mindezt árnyalta Mártonffy sokoldalú jogi vizsgálódása, illetve Id. Martonyi közigazgatási bíráskodásra vonatkozó munkássága. A magyar közigazgatás tudománya előtt ott állt a lehetőség, hogy az egyoldalú francia közigazgatási jogászat, a német dogmatika, vagy az amerikai *manager* szemlélet (netán a kismértékű közigazgatási jog) összehasonlításából kivegye a részét.

<sup>1826</sup> Benárd-Karcsay 1942 43.

<sup>1827</sup> Benárd-Karcsay 1942 55.

<sup>1828</sup> Benárd-Karcsay 1942 65.

Mottó: „Az út az erdőn kétfelé ment -a kevésbé járt tetszett nekem-, és így lett mind, ami lett, talán.”<sup>1829</sup>

## VIII.Összegzés

Több, mint száz esztendő hazai és külföldi közigazgatás-tudományához (alapvetően a közigazgatási joghoz és a közigazgatástanhoz) kötődő angol, francia, német, olasz (és latin) nyelvű munkák szűrőjén keresztül nézett hazai közigazgatási tudományos terméken keresztül vizsgálódtunk. Megállapítható, hogy a hazai közigazgatás-tudomány kétségtelen próbálkozásai, nehézségei, sanyarú sorsa ellenére is –a tárgyalt korszakban legalábbis-többségében együtt, vagy kevésbé lemaradva haladt a nagy közigazgatási rendszerek tudományaival. Különösen 1901 és 1945 között állt olyan szinten (főleg Magyary fellépését követően), hogy az általunk elsődlegesen vizsgált közigazgatási összehasonlítás művelése érdemben is megindult.

A közigazgatási jog és a közigazgatástan pókfonalán haladó vizsgálataink azt mutatták, hogy míg a közel egyidőben (a közigazgatási jog 1842-ben Zsoldossal; míg a közigazgatástan 1843-ban Karvasyval) indult, addig a két irányzat sorsa merőben ellentétesen alakult. Valamilyen szinten mindkét irányzat a kameralisztika *politia/Policeywissenschaft* nevű részágában gyökerezett, de ez az atyafiság a közigazgatástan esetében közvetlen, a közigazgatási jog esetében oldalági. A közigazgatási jog ma is van, a közigazgatástan (melyet Németországban Stein fejlesztett ki) már 1945 után eltűnt a hazai irodalomból. A magyar közigazgatási jog olyan jelentős szerzőktől nyerhetett inspirációt, mint a francia Ducrocq, Duguit, Hauriou; illetve a német Mayer. De említhető a közigazgatási jog és közigazgatástan határán álló, angol helyi önkormányzatokkal foglalkozó Gneist is. (Stein és Gneist mind a közigazgatástanban, mind a közigazgatási jogban éreztette hatását). Az amerikai szerzők közül Luther Gulick főként Magyaryra hatott, de az összehasonlító közigazgatásban Goodnow is kiemelkedő név. Woodrow Wilsont csak később fedezik fel. Az angolok közül talán Dicey neve olvasható legtöbbször.

<sup>1829</sup> Frost, Robert: Járatlan út (ford.: Imreh András). In: Magyarul Babelben – Irodalmi antológia. [http://www.magyarulbabelben.net/works/en/Frost,\\_Robert-1874/The\\_Road\\_Not\\_Taken/hu/30570-J%C3%A1ratlan\\_%C3%BAt](http://www.magyarulbabelben.net/works/en/Frost,_Robert-1874/The_Road_Not_Taken/hu/30570-J%C3%A1ratlan_%C3%BAt)

A nehéz és fáradtságos kutatást legjobb tudásom szerint igyekeztem elvégezni, a hibákért pedig mindenki fogadjon elnéző jóindulatába.



## Források és felhasznált irodalom

### Rövidítve idézett források

- Acta Acta Facultatis Politico-Iuridicae Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae (Budapest) 1963-
- ADB *Allgemeine Deutsche Biografie* I.-LVI. Ed.: Rochus von Lilienkron. (Leipzig) 1875-1912. Duncker & Humblot.  
<http://www.deutsche-biographie.de/index.html>
- AJH Acta Juridica Hungarica (Budapest) 1959-
- Ank 1 *A Tisza Kálmán miniszterelnök mint belügyminiszter által a közigazgatás érdekében 1880. november 21-ére egybehívott enquête tárgyalásai*. Budapest, 1880. 226. Államnyomda. MTA TK JTI 40.891
- Ank 2 Concha Győző: A közigazgatási enquête (1881). In: Concha Coll. I. 131-157.
- Ank 3 *A közigazgatás reformja. A Magyar Jogászegylet közjogi és közigazgatási bizottságában 1914. évi január és február havában tartott előadássorozat*. Magyar Jogászegyleti Értekezések VIII. köt. 57. füzet. Budapest, 1914. Magyar Jogászegylet.
- AUE Annales Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae Sectio Iuridica (Budapest) 1959-
- ÁI Állam és Igazgatás (Budapest) 1949-1989
- ÁJIÉ Állam-és Jogtudományi Intézet Értesítője (Budapest) 1957-1961
- ÁJ Állam-és Jogtudomány (Budapest) 1962-
- BBKL Biographisch-Bibliographisches Kirchenlexikon (ed.: Friedrich Wilhelm Bautz-Traugott Bautz) I.-XXXIV. Hamm-Herzberg-Nordhausen, 1975-2013. Verlag Traugott Bautz.
- CISA *Congrès international des sciences administratives* Bruxelles, 1910- J. Goemaere.
- DÖV Die Öffentliche Verwaltung (Berlin) 1934-
- DPF Bourlouton, Edgar-Cougny, Gaston-Robert, Adolphe: *Dictionnaire des parlementaires français 1789-1889* I.-V. Paris, 1889-1891. Bourlouton.
- DUL Vapereau, Gustave: *Dictionnaire universel des littératures* I.-III. Paris, 1876. Hachette.
- DV Deutsche Verwaltung (Berlin) 1923-1945
- IJPA International Journal of Public Administration in Central and Eastern Europe (Budapest) 2007-2010
- IRAS International Review of Administrative Sciences (Bruxelles) 1927-  
<http://ras.sagepub.com/>
- JEV Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte/Annuaire d'Histoire administrative Européenne/Annuario per la Storia amministrativa Europea/Yearbook of European Administrative History (Greifswald) 1990-
- JKv Jogtudományi Közlöny régi folyam (Budapest) 1866-1945
- JKn Jogtudományi Közlöny új folyam (Budapest) 1946-
- KD1 Kállay István (ed.): *Kandidátusi és doktori disszertációk (1953 - 1975. január 1). (D1-D 6199)*. Budapest, 1978. 358. Magyar Tudományos Akadémia Könyvtára.
- KD2 N. Abaffy Csilla-Tózsér Ágnes (eds.): *Kandidátusi és doktori disszertációk (1975. február 1. – 1979. december 31.). [D 6.200-D 8.270]*. Budapest, 1981. 150. Magyar Tudományos Akadémia Könyvtára.
- KD3 Horányi Károly (ed.): *Kandidátusi és doktori disszertációk (1980. január 1. – 1984. december 31.) (D 8271 – D 10.847)*. Budapest, 1988. 196. Magyar Tudományos Akadémia Könyvtára.
- KK Közigazgatástudományi Közlöny (Budapest) 2009-2010
- KSZ Közigazgatási Szemle (Budapest) 2007-2008
- KT Közigazgatástudomány (Budapest) 1938-1945
- MÉL *Magyar életrajzi lexikon* I.-IV. (Ed.: Kenyeres Ágnes). Budapest, 1967-1994. Akadémiai.  
<http://mek.niif.hu/00300/00355/html/index.html>



- MIÉ *Magyar írók élete és munkái* I.-XIV. Összeáll.: Szinnyei József. Budapest, 1891-1914. Hornyánszky.  
<http://mek.oszk.hu/03600/03630/>
- MIÉn *Magyar írók élete és munkái. Új sorozat* I.-XIX. Összeáll.: Gulyás Pál (I.-VI.) – (Gulyás Pál hagyatékának közreadásával és kiegészítésével) Viczián János (VII.-XIX.). Budapest, 1939-1944; 1990-2002. MTA.
- MJ *Magyar Jog* (Budapest) 1953-
- MKv *Magyar Közigazgatás régi folyam* (Budapest) 1884-1941
- MK *Magyar Közigazgatás* (Budapest) 1990-2006
- MKn *Magyar Közigazgatás új folyam* (Budapest) 2011-2012
- MTAt Balogh Margit - Burucs Kornélia – Hay Diana – Markó László: *A Magyar Tudományos Akadémia tagjai 1825-2002* I.-III. (Ed.: Glatz Ferenc). Budapest, 2003. MTA Társadalomkutató Központ – Tudománytár.
- MZSL *Magyar zsidó lexikon*. (Ed.: Ujvári Péter). Budapest, 1929. XVI., 1028. Pallas.  
zsidlex.uni.hu
- NDB *Neue Deutsche Biographie* I-XXIV. *Aachen-Stader*. Eds.: Karl Otmar von Aretin - Walter Bussmann – Hans-Günther Hockerts - Fritz Wagner - Otto zu Stolberg-Wernigerode. Leipzig, 1953- Duncker & Humblot.
- NK *Nemzetközi Közlöny* (Budapest) 2007-2010
- PA *Public Administration* (Washington) 1922-
- PAR *Public Administration Review* (Washington) 2000-
- RFAP *Revue française d'administration publique* (Paris) 1967-
- RMK III. *Régi magyar könyvtár* III. *Magyar szerzőktől külföldön 1480-tól megjelent nem magyar nyelvű nyomtatványok könyvészeti kézikönyve*. Ed.: Szabó Károly-Hellebrand Árpád). *Pótlások, kiegészítések, javítások* 1. füzet (összeáll.: Dörnyei Sándor és Szálka Irma; dir.: Borsá Gedeon. Budapest, 1990. XXVII., 320. OSZK.
- RW Rotteck, Carl-Welcker, Karl Theodor: *Staats-Lexikon oder Encyclopädie der sämtlichen Staatswissenschaften* I.-XI. Altona, 1845-1858. Hammerich.
- SAH White, Leonard D.: *The Federalists. A Study in Administrative History* I. 1789-1801. *The Jeffersonians. A Study in Administrative History* II. 1801-1829. *The Jacksonian Era. A Study in Administrative History* III. 1829-1861. *The Republican Era. A Study in Administrative History* IV. 1869-1901. New York, 1948. XII., 538.; 1948. XII., 538.; 1951. XIV., 559.; 1954. XII., 593.; 1958. VIII. 406. MacMillan.
- SGP Советская Государство и Право [Sovetskaja Gosudarstvo i Pravo] (Moszkva) 1945-
- TCE *The Columbia Encyclopaedia* I.-II. (ed.: Paul Lagasse). New York, 2000.<sup>6</sup> 3200. Columbia University Press.
- ÚMK *Új Magyar Közigazgatás* (Budapest) 2008-
- WZF *Wissenschaftliche Zeitschrift der Friedrich-Schiller-Universität Gesellschaft-und Sprachwissenschaftliche Reihe* (Jena) 1951-
- ZÖR *Zeitschrift für öffentliches Recht* (Wien) 1946-

**Egyéb rövidítések**

AA	Anonymus Auctor, szerző nélkül
ABGB	Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch (1812)
ASPA	American Society for Public Administration
ÁSZI	Államigazgatási Szervezési Intézet
átd.	Átdolgozó, átdolgozta
BM	Belügyminisztérium
c.	című
CIH	Corpus Iuris Hungarici
dir.	dirigentia, irányítás, irányításával [szakmai irányítás mellett végzett tudományos vagy bibliográfiai gyűjtőmunka]
Ed.	szerkesztő, szerkesztette
Eds.	szerkesztők, szerkesztették
ENA	École nationale d'administration (Paris)
et al.	et aliter, és mások
évf.	évfolyam
ford.	fordította
hb.	hasáb
Hk.	Hármaskönyv
Id.	Idősb
Ifj.	Ifjabb
i.m.	idézett mű
IIAS	International Institute of Administrative Sciences (Brussels)
IISA	Institut internationale des Sciences administratives (Bruxelles)
i.m.	idézett mű
in	bennefoglalva, utalás a bennfoglaló forrásműre, monográfiára
Jurid.	Universität Wien, Juridicum - Rechtswissenschaftliche Fakultät, Universitätsbibliothek FB Rechtswissenschaften (Wien)
KJK	Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó
közz.	Közreadó, közreadta
ld.	lásd
lekt.	Lektorálta, átnézte
LSE	London School of Economics and Political Science (London)
mell.	melléklet
MKKB	Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság (1897-1949)
MTA	Magyar Tudományos Akadémia (Budapest)
MTA ÁJI	Magyar Tudományos Akadémia Állam-és Jogtudományi Intézete
MTA ÁKP	Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája

MTA	Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont
TK JTI	Jogtudományi Intézete (Budapest)
No.	Numero, szám
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development (Paris)
OSZK	Országos Széchényi Könyvtár (Budapest)
passim	elszórta
r.	rendelet
s.a.	sine anno, év nélkül
s.l.	sine loco, megjelenési hely nélkül
s.n.	sine nomine, kiadó, nyomda nélkül
skk.	soron következők
sz.	szám
SZTE	Szegedi Tudományegyetem Könyvtára (Szeged)
tc.	törvénycikk
uo.	ugyanott
USA	Amerikai Egyesült Államok
vál.	válogatta
vm.	vármegye
Vol.	volume, kötet, évfolyam
vö.	vesd össze
0	Nincs, nem szerepel [Adott mű, bibliográfiában, gyűjteményben]
()	A kiadvány belső adataiból, közléseiből (előszó) pótolta (kikövetkeztett) hiányzó címlap-adat (bibliográfiai leírásban)
[]	Külső forrásból pótolta (kikövetkeztett) hiányzó címlap-adat (bibliográfiai leírásban)
(!)	így [idézett esetben használatos; téves adat, elírás, vagy szokatlan vélemény jelzése]

## A)Kéziratok, forrásközlések

### I.Kéziratok

#### I.1.Országgyűlési Könyvtár (Budapest)

Halász 1975 [Halász József]: A közigazgatás összehasonlító tanulmányozásának módszertani kérdései (Gépirat). [Szeged][1975] 32. [S.n.] Jelzet nélkül.

#### I.2.Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézete (Budapest)

Lőrincz 1959 Lőrincz Lajos: *Községi tanácsaink önállóságának problematikája. Szakdolgozat.* (Gépirat). (Szeged) [1959] 70. [József Attila Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Kar]. [Bíráló: Kovács István egyetemi tanár].

#### I.3.A szerző gyűjteményében

Szamel 1943 Szamel Lajos: *Rendészet. Államtudori értekezés a „Politiká”-ból.* Bírálok: Szandtner Pál – Tomcsányi Móric (helyette Magyary Zoltán járt el). Újpest, 1943. 50. [Pázmány Péter Tudományegyetem Jog-és Államtudományi Kar]. (Gépirat).

### II.Forrásközlések

Friebeisz 1861 [Rajkai Friebeisz István]: *Megyei alkotmányos mozgalmak 1860. október 20-tól 1861. április 2-ig, mint a Nemzetgyűlés megnyitása napjáig. Adatok történelmünkhez.* Pest, 1861. II, 221., CLXXXIV. Müller.

Horváth J. 1907 Horváth József: *Az 1905-1906. évi vármegyei ellenállás története.* Budapest, 1907. 300. Szerző.

## B)Általános irodalom

### I.Lexikonok, enciklopédiák, kézikönyvek

Lamm 2009 *Jogi lexikon*. (Ed.: Lamm Vanda). Budapest, 2009. 726. Complex.

Márkus 1898-1906 *Magyar jogi lexikon* I.-VI. Számos szakférfi közreműködésével szerkesztette ---. (Ed.: Márkus Dezső). Budapest, 1898-1906. VI, 806.; 920.; 924.; 912.; 890.; 1180. Pallas.

Pomogyi 2008 Pomogyi László (összeáll.): *Magyar alkotmány- és jogtörténeti kézikönyvtár*. Budapest, 2008. 1343. Mérték.

Smits 2006 *Elgar Encyclopaedia of Comparative Law*. (Ed.: Smits, Jan M.). Cheltenham, 2005. XVIII, 821. Edward Elgar.

Szabó 1980 *Állam- és jogtudományi enciklopédia* I. A-J. II. K-Z. (Ed.: Szabó Imre). Budapest, 1980. 1776. Akadémiai.

Újabb kori... 1852 *Újabb kori ismeretek tára. Tudományok politikai és társas élet encyclopaediája* IV. Girod de Lain - Kazan. Pest, 1852. VI, 672. Heckenast.

### II. Bibliográfiák, bibliográfiai szabványok

Bibliográfiai leírás (szabvány) 1978 MSZ 3224/1-1978 *Bibliográfiai leírás. Könyvek*. Budapest, 1978. 75. Magyar Szabványügyi Testület.

Bibliográfiai leírás (szabvány) 2000 KSZ 2 *Bibliográfiai leírás. Elektronikus dokumentumok*. Budapest, 2000. 20. Magyar Szabványügyi Testület.

Hernádi 1983 Hernádi László Mihály: *A magyar közigazgatási irodalom válogatott bibliográfiája 1827-1944*. Budapest, 1983. 647. Statisztikai Kiadó Vállalat (!).

Kiss 1914 Kiss Albert: *A kassai kir. Állami Jogakadémia könyvtárának szakkatalógusa*. Kassa, 1914. II., 590. Szent Erzsébet Könyvnyomda.

Kertész – Kégli – Komjáthy 2005 Kertész Gyula – Kégli Ferenc - Komjáthy Miklósné: *Magyar könyvészet 1921-1944. Betűrendes mutatóval, pótlásokkal, javításokkal* (DVD). Budapest, 2005. Arcanum.

Kézirattár 2004 *Kézirattár. Az Országos Széchényi Könyvtár Kézirattárának katalógusai* (DVD). Budapest, 2004. Arcanum.

McCurdy 1986 McCurdy, Howard E.: *Public Administration: A Bibliographic Guide to Literature*. New York, 1986. 311. Public Administration and Public Policy 29.

Nagy 1988 *Bibliography of Hungarian Legal Literature 1945-1980*. (: Nagy Lajos). Budapest, 1988. 429. Akadémiai.

Petrik 2002 Petrik Géza et al.: *Magyar könyvészet 1712-1920. Petrik Géza retrospektív bibliográfiája és a pótlások* (DVD). Budapest, 2002. Arcanum.

Pogányiné 2004 Pogányiné Rózsa Gabriella: *A bibliográfiai adatközlés szabályai és felhasználása a könyves szakmában*. Budapest, 2004. 145. Hatágú Síp Alapítvány.

Schindler 2009 Schindler, Benjamin: *Rechtsvergleichendes Arbeiten im Verwaltungsrecht (Merkpunkte)*. s.l. 2009 s.n.  
<http://www.unisg.ch/de/Schools/Law/Ueber+LS/Lehrstuehle/Lehrstuhl+Schindler/~media/Internet/Content/Dateien/Schools/LS/Lehrstuhl%20Schindler/Merkblatt-RechtsvergleichungBE.ashx>

Zolnai 1932 Zolnai Klára: *A magyarországi olasz nyomtatványok (1699-1918). Bibliografia della letteratura italiana d'Ungheria (1699-1918)*. Budapest, 1932. 104. Stephaneum.

### III. Történeti segédkönyvek

#### III.1.Köztörténet

Andrássy 1901-1911 Andrássy Gyula ifj.: *A magyar állam fennmaradásának és alkotmányos szabadságának okai* I.-III. Budapest, 1901-1911. Franklin.

Beöthy 1900-1906 Beöthy Ákos: *A magyar államiság fejlődése, küzdelmei. Politikai tanulmány* I.-IV. Budapest, 1900-1906. 385; 599. Athenaeum.

Bognár – Kiss – Varga 2002 Bognár Krisztina – Kiss József Mihály – Varga Júlia: *A Nagyszombati Egyetem fokozatot szerzett hallgatói 1635-1777*. Budapest, 2002. 417. Eötvös Loránd Tudományegyetem Levéltára.

Eckhart 1936 Eckhart Ferenc: *A Jog- és Államtudományi Kar története 1667-1935*. Budapest, 1936. 728. Magyar Királyi Egyetem.

Gáldi 1942 Gáldi László: *Magyar-román szellemi kapcsolatok*. Budapest, [1942] 79. Magyar Szemle Társaság. A Magyar Szemle Társaság Kiskönyvtára 136.

Molnár 2006 Molnár Tamás: *Az atlanti kultúra kibontakozása*. Budapest, 2006. 179. Kairosz.

Pauler 1878 Pauler Tivadar: *Adalékok a hazai jogtudomány történetéhez*. Budapest, 1878. IV., 311. MTA.

Pauler 1880 Pauler Tivadar: *A Budapesti magyar királyi Tudományegyetem története* I. kötet I. füzet *Bevezetés: a nagyszombati érseki egyetem. Az egyetem újjáalakítása*. Budapest, 1880. IV, 180. Magyar Királyi Egyetem.

Závodszy 1997 Závodszy Géza: *Az Amerika-motívum és a polgárosodó Magyarország. A kezdetektől 1848-ig*. Budapest, 1997. 326. Korona Kiadó.

### III.2.A jog és a jogtudomány fejlődése

David 1977 David, René: *A jelenkor nagy jogrendszerei. Összehasonlító jog*. (Ford.: Nagy Lajosné Dusa Margit). Budapest, 1977. 494. KJK.

Földi 2010 Földi András: Adalékok a kötelmi jog általános része mint rendszertani egység kialakulásának kérdéséhez. In: Ünnepi tanulmányok Révész T. Mihály 65. születésnapja tiszteletére (ed.: Máthé Gábor-Mezey Barna). Budapest, 2010. 82-98. Gondolat. Libri Amicorum 38.

Földi 2011 Földi András: Status, res publica, ius publicum. *Acta XLVIII.* évf. (2011) 107-133.

Hamza 2005 Hamza Gábor: A modern jogrendszerek tagozódása és a római jogi tradíció. *ÁJ XLVI.* évf. (2005) 1-2. sz. 3-30.

Klabouch 1958 Klabouch, Jiří: *Osvícenské právní nauky v českých zemích*. Praha, 1958. 356. Československé akademie věd.

Legeais 2008 Legeais, Raymond: *Grands systèmes de droit contemporains. Approche comparative*. Paris, 2008. XVIII, 494. Litec – LexisNexis.

Magyar G.1926 Magyar G. Géza: *A Magyar Tudományos Akadémia és a jogtudomány fejlődése*. In: *A Magyar Tudományos Akadémia első évszázada. Az alapítás századik évfordulója alkalmából tartott ünnepi beszéd és előadások*. Budapest, 1926. 55-80. Franklin.

Nizsalovszky Endre: *A lengyel kötelmi törvénykönyv általános rendelkezései*. Budapest, 1935. 30. Első Kecskeméti Hírlapkiadó és Nyomda Rt.

Szabadfalvi 2003 Szabadfalvi József: Viszony az elődökhöz. A marxista jogelmélet reflexiói a két világháború közötti magyar jogbölcseleti gondolkodásról. *Jogelméleti Szemle* IV. évf. (2003) 4. sz. <http://jesz.ajk.elte.hu/szabadfalvi16.html>

Szabó 1955 Szabó Imre: *A burzsoá állam-és jogbölcselet Magyarországon*. Budapest, 1955. 533. Akadémiai.

Varga 1981 Varga Csaba: *A jog helye Lukács György világgképében*. Budapest, 1981. 286. Magvető.

## IV.Módszertani irodalom

### IV.1.Tudományelmélet és általános módszertan

Babbie 2008 Babbie, Earl: *A társadalomtudományi kutatás gyakorlata*. (Ford.: Kende Gábor – Szaitz Mariann). Budapest, 2008.<sup>6</sup> XXVII, 564. (149). Balassi.

Beaud 2006 Beaud, Michel: *Art de la thèse. Comment préparer et rédiger un mémoire de master, une thèse de doctorat ou tout autre travail universitaire à l'ère du Net*. Paris, 2006.<sup>5</sup> 202. La Découverte.

Bertáné 2002 Bertáné Németh Ágnes: *Az irodalomkutatástól a hivatkozásig. Hallgatói segédlet*. Pécs, 2002. 75. Pécsi Tudományegyetem Könyvtára. A Pécsi Egyetemi Könyvtár Kiadványai 4.

Cohen-Nagel 2002 Cohen, Morris R.-Nagel, Ernest: *An Introduction to Logic and Scientific Method*. Simon Oxford, 2002.<sup>3</sup> 480. Simon Publications.

Descartes 1637 Descartes, René: *Discours de la méthode*. Leyden, 1637. 180. Jean Maire.

Eco 1991 Eco, Umberto: *Hogyan írjunk szakdolgozatot?* Budapest, 1991. 256. Gondolat.

Grzegorzewskij 1990 Grzegorzewskij, A. N.: *Вопросы методологии и методики научных исследований аспирантами*. [Voprosy metodologii i metodiki naučnyh issledovanij aspirantami.] Moskva, 1990. 292. s.n.

Gyurgyák-Kisantal 2006 Gyurgyák János-Kisantal Tamás (eds.): *Történetelmélet I-II.* Budapest, 2006. 2200. Osiris.

Howard – Sharp 2002 Howard, K.-Sharp, J. A.: *The management of a student research project*. Aldershot, 2002.<sup>3</sup> 288. Gower.

Kornis 1922 Kornis Gyula: *Bevezetés a tudományos gondolkodásba*. Budapest, 1922. 275. Szeged Városi Nyomda.

Kuhn 1984 Kuhn, Thomas: *A tudományos forradalmak szerkezete*. (Ford.: Bíró Dániel). Budapest, 1984.<sup>1</sup> 321. Gondolat.

Majoros P. 1997 Majoros Pál: *Kutatásmódszertan*. Budapest, 1997. 131. Nemzeti Tankönyvkiadó.

Miskolczy István: Válasz Erdélyi László „Észrevételeire”. *Századok* LVII. évf. (1933) 6. sz. 480.

Ramón y Cajal 1927 Ramón y Cajal, Santiago: *Tudományos kutatásra vezérlő kalauz*. (Ford.: Salamon Henrik). Budapest, [1927] XII, 152. Novák Rudolf és Társa.

Weil 1966 Weil, Simone: *Sur la science*. Paris, 1966. 198. Gallimard.  
[http://classiques.uqac.ca/classiques/weil\\_simone/sur\\_la\\_science/sur\\_la\\_science.html](http://classiques.uqac.ca/classiques/weil_simone/sur_la_science/sur_la_science.html)

#### IV.2.Szakmódszertan

Beaud – Heyen 1999 Beaud, Olivier – Heyen, Erk Volkmar: *Eine deutsch-französische Rechtswissenschaft? Kritische Bilanz und Perspektiven eines kulturellen Dialogs. Une science juridique franco-allemande? Bilan critique et perspectives d'un dialogue culturel*. Baden-Baden, 1999. 367. Nomos.

Burckhardt, 1936 Burckhardt, Walther: *Methode und System des Rechts mit beispielen*. Zürich, 1936. 302. Polygraphischer.

Canaris – Larenz 2011 Canaris, Claus-Wilhelm – Larenz, Karl: *Methodenlehre der Rechtswissenschaft*. Berlin, 2011<sup>4</sup>. 320. Taschenbuch.

Fekete 2011 Fekete Balázs: *A módszertan megújulása. A funkcionalizmus diadala*. In: *A modern jogösszehasonlítás paradigmái. Kísérlet a jogösszehasonlítás történetének új értelmezésére*. Budapest, 2011. 130-151. Szent István Társulat.

Földi 2012 Földi András-Kelemen Miklós-Kistelegi Károly-Márkus Eszter-Pomogyi László-Schweitzer Gábor-Siklósi Iván: *Összehasonlító jogtörténet*. (Ed.: Földi András). Budapest, 2012. 643. ELTE Eötvös Kiadó.

Hilberath 1939 Hilberath, Leo: *Grundlagen und Methoden einer neuen Verwaltungswissenschaft. Ausgangspunkte einer politischen Wissenschaft. Sonderdruck aus der Zeitschrift Raumforschung und Raumordnung 4. Jahrgang Heft 9*. Heidelberg, 1939. 43. Vowinkel.

Jhering 1884 Jhering, Rudolf: *Die spekulative Methode in der Jurisprudenz – Huschke, Lasalle*. In: Jhering, Rudolf: *Scherz und Ernst in der Jurisprudenz. Eine Weihnachtsgabe für die juristische Publikum*. Leipzig, 1884. 17-35. Breitkopf & Härtel.  
[http://dlib-pr.mpier.mpg.de/m/kleioc/0010/exec/bigpage/%22154197\\_00000025.gif%22](http://dlib-pr.mpier.mpg.de/m/kleioc/0010/exec/bigpage/%22154197_00000025.gif%22)

Kiss 1909 Kiss Géza: *A jogalkalmazás módszeréről. Dogmatörténeti és kritikai tanulmány a magánjog köréből*. Budapest, 1909. 243. Athenaeum.

Mayntz 2009 Mayntz, Renate: *Sozialwissenschaftliches Erklären. Probleme der Theoriebildung und Methodologie*. Schriften aus dem MPI für Gesellschaftsforschung 63. Frankfurt am Main, 2009. 182. Campus.

Sajó 1983 Sajó András: *Kritikai értekezés a jogtudományról*. Budapest, 1983. 215. Akadémiai.

Sajó 2004a Sajó András: *Befogadás és eredetiség a jogban és a jogtudományban. Adalékok a magyarországi jog természetrajzához*. (Ed.: Sajó András). Budapest, 2004. 223. Aron.

Sajó 2004b Sajó András: *Bevezető feltevések a magyar jogi és jogtudományi recepció és kreativitás természetéről*. In: *Befogadás és eredetiség a jogban és a jogtudományban. Adalékok a magyarországi jog természetrajzához*. (Ed.: Sajó András). Budapest, 2004. 7-13. Aron.

Spranger 1905 Spranger, Eduard: *Die Grundlagen der Geschichtswissenschaft. Eine erkenntnistheoretisch-psychologische Untersuchung*. Berlin, 1905. S. n.

Szamel 2010 Szamel Katalin: *A közigazgatásméletem fogalma. A tudományos gondolkodás és az elméletképzés*. In: Szamel Katalin: *Közigazgatásméletem. Egyetemi jegyzet. (A mesterképzés számára)*. Budapest, 2010. 7-10. Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Kar Közigazgatási Tanszék.

Tamás 1977 Tamás András: *Bíró és társadalom. A jogtudat és a jogérvényesülés dialektikája*. Budapest, 1977. 469. KJK.

Varga 2011 Varga Csaba: *Sur les transferts juridiques. Une analyse conceptuelle*. In: *Ratio Legis-Ratio Iuris. Ünnepi tanulmányok Tamás András tiszteletére 70. születésnapja alkalmából. Liber Amicorum Studia A. Tamás Septuagenario Dedicata*. Budapest, 2011. 528-550. Szent István Társulat.

#### V.Közigazgatás-történet

##### V.1.Monográfiák

Arczt 2004 Arczt Ilona: *A „Politika tudományok” oktatása a budapesti egyetem (ELTE) Jogi Karán és elődintézményeiben*. Budapest, 2004. 250. Rejtjel.

Béli 2009 Béli Gábor: *A nemesek négy bírója. A szolgabírók működésének első korszaka 1268-1351*. Budapest-Pécs, 2009. 208. Dialóg Campus. Doktori értekezések a Pécsi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Karán 1.

Csizmadia 1976a Csizmadia Andor: *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*. Budapest, 1976. 560. Akadémiai.

Csizmadia 1979 Csizmadia Andor: *Bürokrácia és közigazgatási reformok Magyarhonban*. Budapest, 1979. 585. Gondolat. Nemzeti Könyvtár.

Dugget – Ruge 2005 Dugget, Michael – Ruge, Fabio (eds.): *IIAS/IIASA Administration & Service 1930-2005*. Amsterdam, 2005. XIII, 103. IOS Press. International Institute of Administrative Sciences Monograph 26.

Csizmadia-Máthé-Nagy 2006 Csizmadia Andor-Máthé Gábor-Nagy Endre: *Magyar közigazgatástörténet*. Budapest, 2006.<sup>2</sup> 151. Budapesti Corvinus Egyetem.

Ember 1946 Ember Győző: *Az újkori magyar közigazgatás története Mohácstól a török kiűzéséig*. Budapest, 1946. 625. „Budapest” Irodalmi, Művészeti és Tudományos Intézet. Magyar Országos Levéltár Kiadványai III. Hatóság – és Hivataltörténet 1.

Fazekas 2011 A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma. 80 éve jött létre a budapesti jogi karon a Magyar Közigazgatástudományi Intézet. Az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán 2011. június 9-10-én rendezett konferencián elhangzott előadások. (Ed.: Fazekas Marianna). Budapest, 2011. 160. Gondolat.

Fesler 1982 Fesler, James W. (ed.): *American Public Administration: Patterns of the Past*. Washington DC, 1982. 329. ASPA.

Gladden 1972 Gladden, E.N.: *A History of Public Administration I. From Earliest Times to the Eleventh Century. II. From the Eleventh Century to Present Days*. London, 1972. XII, 269; XII, 418. Frank Cass.

Hesse 1870 Hesse, Alexandre: *L'administration provinciale et communale 1785-1870*. Amiens, 1870. 800. Alfred Caron Fils.

Heyen 1981 Heyen, Erk Volkmar: *Otto Mayer: Studien zu den geistigen Grundlagen seiner Verwaltungsrechtswissenschaft*. Speyer, 1981. 230.

Heyen 1982a Heyen, Erk Volkmar: *Die Geschichte der Verwaltungsrechtswissenschaft in Europa. Stand und Probleme der Forschung*. Frankfurt am Main, 1982. 184. Klostermann.

Heyen 1984 Heyen, Erk Volkmar (ed.): *Wissenschaft und Recht der Verwaltung seit dem Ancien Régime*. Berlin, 1984. 394. Klostermann.

Heyen 1989 Heyen, Erk Volkmar: *Profile der deutschen und französischen Verwaltungsrechtswissenschaft 1880-1914*. Berlin, 1989. Klostermann.

Heyen 1997 Heyen, Erk Volkmar (ed.): *Administration and Administrative Law in France and England (18th/19th c.)*. Baden-Baden, 1997. 358. Nomos.

Heyen 2005 Heyen, Erk Volkmar (ed.): *Verwaltungseliten in Westeuropa (19./20. Jh.). Élités administratives en Europe occidentale (19e/20e s.). Administrative Elites in Western Europe (19th/20th c.)*. Baden-Baden, 2005. XII, 364. Nomos. JEV 17.

Légendre 1968 Légendre, Pierre: *Histoire de l'administration de 1750 à nos jours*. Paris, 1968. 580. PUF.

Mályusz 1926 Mályusz Elemér: *Sándor Lipót főherceg nádor iratai 1790-1795*. Budapest, 1926. XII, 939. Magyar Történelmi Társulat. Magyarország újabb kori történetének forrásai-Fontes historiae Hungaricae aevi recentioris, Kormányzat- és közigazgatástörténeti iratok (1.)

Meier 1907-1908 Meier, Ernst: *Französische Einflüsse auf die Staats- und Rechtsentwicklung Preussens im XIX. Jahrhundert I. Prolegomena. II. Preussen und die französische Revolution*. Leipzig, 1907-1908. 233., 347. Duncker und Humblot.

Nagy – Rác 2007 Nagy Endre – Rác Lajos: *Magyar alkotmány – és közigazgatás-történet*. (Ed.: Máthé Gábor). Budapest, 2007. 505. HVG - Orac.

Raadschelders 1997 Raadschelders, J.C.N.: *Handbook of Administrative History*. London -New Brunswick, 1997. XIV, 372. Transaction Publishers.

Saad 2000 Saád József (ed.): *Magyar Zoltán*. Budapest, 2000. 295. Új Mandátum Könyvkiadó. Magyar Panteon 8.

Schweitzer 2011 Schweitzer Gábor: *A katedrán innen és túl. Tanulmányok a jogi felsőoktatás múltjából*. Pécs, 2011. 212. Publikon Kiadó.

Szaniszló 1977 Szaniszló József: *A közigazgatástudomány oktatásának és tanszékeinek története az ELTE Jog- és Államtudományi Karán 1777-1977 között I-III. Az ELTE Államigazgatási Tanszékének 200 éves jubileumára írta: ---*. Budapest, 1977. XXXII., XI, XI., 762. ELTE ÁJK Államigazgatási Jogi Tanszék.

Szaniszló 1993 Szaniszló József: *A Magyar-iskola és háború utáni sorsa. Közigazgatástudomány-történeti visszapillantás*. Budapest, 1993. 211. Verzál.

## V.2. Tanulmányok

Berényi 1988 Berényi Sándor: Magyar Zoltán szellemi öröksége. *Állam- és Igazgatás* XLIII. évf. (1988) 9. sz. 769-778.

Élesztős 2011 Élesztős László: A Magyar Közigazgatástudományi Intézet alapításának 80. évfordulóján – Konferencia és kiállítás az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán. *Jogtörténeti Szemle* XIII. évf. (2011) 4. sz. 80-84.

Heyen 1990 Heyen, Erk Volkmar: *Ausländisches Verwaltungsrecht im „Archiv für öffentliches Recht“ und in der „Revue du droit public“ vor dem Ersten Weltkrieg*. JEV 1. (1990)

Mezey 2011 Mezey Barna: A Magyar Közigazgatástudományi Intézet létrehozása a budapesti jogi karon 1931-ben. *MKn* I. évf. (2011) 2. sz. 13-21.

Pecze 2000 Pecze Ferenc: A hajdani Jus Publicum és Jus Administrationis Croatico-Hungaricum a horvát egyetem történeti irodalomban. *Jogtudományi Közöny* LIV. évf. (2000) 7-8. sz. 264-270.

Schweitzer 1995 Schweitzer Gábor: Magyar Zoltán emlékezete-három tételben. *Állam- és Jogtudomány* XXVII. évf. (1995) 3-4. sz. 221-231.



## C)Kameralisztika/Policywissenschaft

### I.Elsődleges szakirodalom

Ehrenfels 1771 Ehrenfels, Caspar (Gáspár): *Sätze aus der allgemeinen Einleitung in die Staatswissenschaft, aus der Polizey, welche nach den Vorlesungen...Josephus Straller...* Tyrnau (Nagyszombat), 1771. 30. [S. n.]

Huber 1829 Huber, Franciscus (Ferenc): *Politia civitatis, cum applicatione ad Transsilvaniam*. Claudiopolis (Koložsvár), 1829. IV, 224. (1) Református Kollégium Nyomdája.

Kuglmayr 1788 Kuglmayr, Anton: *Positiones ex universo iure, quas...Doctoratus laurea...suscepit* ---. Pest, 1788. 8. Lettner.

Nagy 1791 Nagy, Josephus (József): *Sätze aus allen Rechtstheilen wie auch aus den politischen Wissenschaften welche --- aus Steyermark gebürtig...* Pest, 1791. 8. Trattner.

Reviczky 1790 [Reviczky József]: *Introductio ad politicam Regni Hungariae*. Budae (Buda), 1790. 172. (12) Egyetemi Nyomda. <http://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=nnc1.1002433818;view=1up;seq=188>

Rosos 1777 Rosos, Paulus (Pál): *Dissertatio juris publici universalis de interna rerum publicarum securitate*. Pest, 1777. II, 232., (1) Royer.

Sonnenfels 1786 Sonnenfels, Joseph: *Grundsätze der Polizey, Handlung, und Finanz. Zu dem Leitfaden des politischen Studiums (1786<sup>5</sup>)*. [Facsimile.] (Ed.: Werner Ogris). München, 2003. 309. Beck.

Sonnenfels 1798 Sonnenfels, Joseph: *Handbuch der inneren Staatsverwaltung mit Rücksicht auf die Umstände und Begriffe der Zeit I. Allgemeine Einleitung – Theil der Staatspolizey*. Wien, 1798. XXXII, 518. Camesina.

Sonnenfels 1807-1808 Sonnenfels, Josephus: *Principia politiae, commercii, et rei aerariae, E. germanicis lucubrationibus ... latine reddita a Wolfgango Beke I.-III.* (Transl.: Beke Farkas). Poson (Pozsony), 1807-8. <sup>1</sup> VIII, 440.; 430.; 406. Belnay. 1823<sup>2</sup> VIII, 342., 339., 326. Belnay.

Sonnenfels 1808 Sonnenfels, Josephus: *Summaria institutionum politicarum adumbratio. Excerpta e principis politiae, commerciorum, et rei aerariae* (transl.: Sax Mihály). Buda, 1808. XXXII., 200. (2) Magyar Királyi Egyetem.

### II.Másodlagos szakirodalom

Androić-Bayer-Pusić-Štampar 1972 Androić, Mirko-Bayer, Vladimir-Pusić, Eugen-Štampar, Slobodan: *Varaždin u XVIII stoljeću i političko-kameralnij studij*. Zagreb-Varaždin, 1972. 180. Historijski arhiv u Varaždinu.

Audren-Laborier-Napoli-Vogel 2011 Audren, Frédéric-Laborier, Pascale-Napoli, Paolo-Vogel, Jakob (eds.): *Les sciences camérales. Activités pratiques et histoires des dispositifs publics*. Paris, 2011. 325. PUF.

Denković 1967 Denković, Dragaš: Razvoj nastave upravnog prava. *Univerzitet danas* Vol. 7 (1967) 46-56.

Fallenbüchl 1984 Fallenbüchl Zoltán: *Ungarische Staatswissenschaft und Beamtenausbildung im 18. Jahrhundert*. In: Heyen, Erk Volkmar (ed.): *Wissenschaft und Recht der Verwaltung seit dem Ancien Régime*. Berlin, 1984. 394. Klostermann.

Fazekas 2003 Fazekas Marianna: *A politico-cameralis tudományok oktatásának 225 éve*. In: Takács Péter (ed): *A jogászképzés múltja, jelene és jövője. Ünnepi tanulmányok, konferencia-előadások, kerekasztal-beszélgetések*. Budapest, 2003. 97-102. ELTE ÁJK.

Fábián 2011e Fábián Adrián: *A kameralisztika*. In: Fábián Adrián: *Közigazgatásmélelet*. Budapest-Pécs, 2011. <sup>2</sup> 121-122. Dialóg Campus.

Finer 1970 Finer, Herman: *The Theory and Practice of Modern Government*. Westport, 1970. XXX., 978. Greenwood.

Garner G.2006 Garner, Guillaume: *Etat, économie, et territoire en Allemagne. L'espace dans la caméralisme et l'économie politique 1740-1820*. Paris, 2006. 436. École des hautes études et sciences sociales.

Gerloff 1937 Gerloff, Wolfgang A.: *Staatstheorie und Staatspraxis des kameralistischen Verwaltungsstats*. Breslau, 1937. VI, 116. Marcus.

Humpert 1937 Humpert, Magdalene: *Bibliographie der Kameralwissenschaften*. Köln, 1937. XV., 1184. Karl Schroeder.

Karstens 2011 Karstens, Simon: *Lehrer – Schriftsteller – Staatsreformer. Die Karriere des Joseph von Sonnenfels (1733-1817)*. Köln-Weimar-Wien, 2011. 510. Böhlau. Veröffentlichungen der Kommission für neuere Geschichte Österreichs 106.

Lovász 1976 Lovász János: A kameralisták szerepe az abszolút monarchiában. *JK XXXI. évf.* (1976) 2. sz. 88-97.

Mátyás 1997 Mátyás Antal: *A kameralizmus*. In: Mátyás Antal: *A korai közgazdaságtan története*. Budapest, 1997. <sup>3</sup> 15-16. Aula.

Mezey 2004 Mezey Barna: A rendszer alapvetése (Joseph von Sonnenfels: Grundsätze der Polizey. Szerk.: Werner Ogris). *MJ LI. évf.* (2004) 11. sz. 695-696.

Mohl, Robert: *Die deutsche Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaats*. Tübingen, 1833. 639. Laupp.

Norden 1933 Norden, Walter Carl: *Was bedeutet und wozu studiert man Verwaltungswissenschaft?* Berlin, 1933. Heymann.

*Polizeiwissenschaft*–német Wikipedia címszó. <http://de.wikipedia.org/wiki/Polizeiwissenschaft>

*Policystyka* – lengyel Wikipédia címszó. <http://pl.wikipedia.org/wiki/Policystyka>

Pusić 1976 Pusić, Eugen: Politiko-kameralne nauke a 18-om stoljecu. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* Vol. 26. (1976) No. 3-4. 1-10.

Small 1969 Small, Albion Woodbury: *The Cameralists. Pioneers of German Social Polity*. New York, [1969] XXV, 606.

Szaniszló 1977 Szaniszló József: *A kameralisztika kora*. In: Szaniszló József: *A közigazgatás-tudomány oktatásának és tanszékeinek története az ELTE Jog-és Államtudományi Karán 1777-1977 között I. Az ELTE Államigazgatási Tanszékének 200 éves jubileumára írta: --,--*. Budapest, 1977. 1-66. ELTE ÁJK Államigazgatási Jogi Tanszék.

Szilágyi M. 2009 Szilágyi Márton: *Szempontok a magyar Sonnenfels-recepció újragondolásához*. In: Zénó-Bernárd Ágoston-Csire Márta-Seidler, Andrea (eds.): *On the Road. Zwischen Kulturen unterwegs*. Wien, 2009. 27-43. LIT.

Takács 2011 Takács Péter: *Kameralisztika és Magyar kameralisztika alfejezetek. - Az államtan kezdetei Európában és a magyar államelméleti hagyomány 1500-1789*. In: Rácz Lajos (ed.): *Magister Scientiae et Reipublicae. Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor tiszteletére 70. születésnapja alkalmából*. Pécs, 2011. 191-193.; Dialóg Campus.

Temesi 2010 Temesi István: *Kameralisztika*. In: Szamel K. 2010 Gajduschek György-Horváth Attila-Lővétei István-Lőrincz Lajos-Szamel Katalin-Temesi István: *Közigazgatáselmélet. Egyetemi jegyzet. (A mesterképzés számára)*. (Ed.: Szamel Katalin). Budapest, 2010. 27-41. Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar Közigazgatási Tanszék.

Wakefield 2009 Wakefield, André: *The disordered policy state. German Cameralism as Science and Practice*. Chicago, 2009. X, 226. Chicago University Press.

### III. Más megemlített művek

Toldy 1861 Toldy (Schedel) Ferenc (transl.): *A magyar birodalom alaptörvényei. Syllogae legum Hungariae fundamentalium. Az eredeti deák szöveg mellé vetett fordítással, közjogi segédkönyvül*. Buda, 1861. XVI., 362. Egyetemi Nyomda.

1486. évi LXVI. törvény Ki kocsnába akar menni, fegyverét tegye le. Törvénytárba beikellyezett hivatalos szövegére ld.: <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3&param=942>

## D)Elsődleges magyar közigazgatási szakirodalom

### I.Tankönyvek

#### I.1.1843-1900

Bartha 1900 Bartha Béla: *A magyar közigazgatási jog tankönyve a községi közigazgatási tanfolyamok számára* I. Debrecen, 1900. 180. Városi Nyomda.

Biasini 1881 Kibédi Biasini Domokos: *Magyarország közigazgatási joga. Kézikönyv, jogtanhallgatók, vizsgálati és szigorlati jelöltek, közigazgatási tisztviselők stb. használatára. A fennálló törvényekből és rendeletekből összeszerkesztette* ---. Kolozsvár, 1881. (2), 916. Stein János.

Boncz 1876 Boncz Ferenc: *A magyar közigazgatási törvénytudomány kézikönyve. A törvényhozás legújabb állása szerint* I-III. Budapest, 1876<sup>1</sup>. V, 290; 388; 288, (2) (3) (7) Athenaeum.

Concha 1884 Concha Győző: *Közigazgatástani előadásai*. Kolozsvár, 1884. 424. s.n.

Concha 1891 Concha Győző: *Politikai jegyzetek. dr. Concha Győző kolozsvári m. k. tud. egyetemi ny. r. tanár úr előadásai után jegyezve. Kiadták a kolozsvári m. kir. Ferenc József Tudományegyetemi joghallgatók segélyező egylete által 1891. október hó 27-én és november hó 25-én tartott rendkívüli közgyűlések megbízásából Nyerges Zsigmond e.i. elnök és Harmath Jenő e.i. könyvtárnok, mint a választmány által kiküldött bizottság tagjai. I. rész Alkotmánytan. II. rész Közigazgatástan*. Kolozsvár, 1891. 264;141. A kolozsvári m. kir. Ferenc József Tudományegyetemi joghallgatók segélyező egylete-Közművelődés Irodalmi és Műnyomdai Rt.

Concha 1893 Concha Győző: *Politikai jegyzetek Nagys. dr. Concha Győző egyetemi ny. r. tanár úr előadásai nyomán. Jegyezte Semsey Kálmán joghallgató* I. rész Alkotmánytan és társadalomtan. Függelék: Társadalomtan. II. rész Közigazgatástan. Budapest, 1893<sup>2</sup>. VIII, 374; 65; 163. Poltzer Zsigmond.

Concha 1895-1905 Concha Győző: *Politika I. Alkotmánytan. II.1. (Második kötet első fele) Közigazgatástan*. Budapest, [I.] 1895<sup>3</sup>., 1907<sup>4</sup>. XII, 619; [II.] 1905<sup>3</sup>. VII, 447. Grill Károly.  
[http://mtdaportal.extra.hu/books/concha\\_gyozo\\_politika\\_2.pdf](http://mtdaportal.extra.hu/books/concha_gyozo_politika_2.pdf)

Csiky 1888 -1889 Csiky Kálmán: *A magyar állam közigazgatási joga. Kézikönyv a joghallgatók és szigorlók használatára* I-II. Első kötet. Bevezetés és általános rész. *A magyar állam közigazgatási szervezete*. Második kötet. *A közigazgatási jog anyagi része*. Budapest, 1888. XI, 263; XI, 376 Pallas Irodalmi és Nyomdai Rt.

Fésüs 1868 Fésüs György: *A magyar közigazgatási törvényisme*. Kassa, 1868. 244. Werfer Károly.

Fésüs 1870 Fésüs György: *Magyar közigazgatási jog*. Kassa, 1870. S. n.

Fésüs 1874 Fésüs György: *Magyar közigazgatási törvényisme. Tanodai vezérfonalul vázlatilag egybeállította* ---. Pozsony, 1874. VII., 232. (Szerző).

Fésüs 1876 Fésüs György: *A magyar közigazgatási jog kézikönyve. A jogtanulók s egyéb vizsgálati jelöltek igényeihez alkalmazva rendszeresen egybeállította*---. Budapest, 1876<sup>1</sup> XVI., 474.; 1880<sup>2</sup> XV., 454. Eggenberger.

Grünwald 1880 Grünwald Béla: *A törvényhatósági közigazgatás kézikönyve. Megyei, városi, községi tisztviselők, közigazgatási bizottsági tagok sat. használatára a fennálló törvényekből és rendeletekből rendszeresen összeállította*---. I.-III. Budapest, 1880. 383; 626; 546. Magyar Királyi Államnyomda.

Karvasy 1843-1844 Karvasy Ágost: *Közigazgatástan*. In: Karvasy Ágost: *A politikai tudományok rendszeresen előadva* I. Alkotmányi politika, általános igazgatási politika, igazságszolgáltatási politika, policia tudomány. II. Státus gazdaságtudomány. III. Finánc tudomány. Győr, 1843-1844. 163; 158; 91. Striebig. (A fejezet: I.41-53.)

Kautz Gy. 1862 Kautz Gyula: *Általános kormányzati politika*. In: Kautz Gyula: *Politika avagy országásztan, tekintettel a két művelt világrész államintézményeire és törvényhozására. Rendszeres tan-és kézikönyv* I.-II. Pest, 1862. XV, 314.; VIII, 500. Heckenast. (A fejezet: I. 317-378.)

Kerkapoly 1881-1882 Kerkapoly Károly: *Kerkapoly Károly egyetemi ny. r. tanár Politikai előadásai. Lejegyezte Hajnal Vilmos*. Budapest, 1881-1882. 485., (7) S.n.

Lechner 1885 Lechner Ágoston: *Közigazgatási jogi jegyzetek. A közigazgatási jog általános része. Dr. Lechner Ágoston egyet. ny. r. tanár úr előadásai után közlé Laczkovits Gyula joghallgató*. [Budapest] 1885. 282. (2) [Szerző].

Lechner 1886 Lechner Ágoston: *Közigazgatási jogi jegyzetek. Különös rész. Nagyságos Dr. Lechner Ágoston ny.r. tanár úr előadásai után közli Takács Zoltán joghallgató.* [Budapest] 1886. 352. [Szerző].

Récsi 1854-1855 Récsi Emil: *Közigazgatási törvénytudomány kézikönyve az ausztriai birodalmi törvényhozás jelen állása szerint különös tekintettel Magyarországra I.-IV. I. Az összes közigazgatási szervezet és az államszolgálati viszonyok rendszeres előadása.* (1854) II. A politikai és rendőri közigazgatás ügyei. (1854) III. Rendőri közigazgatás (vége). Közoktatási ügyek. (1854) IV. Földművelési, ipar-, kereskedelmi és közlekedési ügyek; tökéletes betűsoros tárgymutatóval az egész munka tartalmáról. (1855) Pest, 1854-1855 Heckenast Gusztáv-Scheiber Nyomda XII, 396.; VIII, 355.; VIII, 347.; VIII, 408.

Szilágyi D. 1887 Szilágyi Dezső: *Politikai jegyzetek.méltóságos dr. Szilágyi Dezső egyetemi ny. r. tanár úr előadásai után közli Takács Zoltán.* S.I. 1887. 311. S.n.

## I.2.1901-1945

Id. Boér 1908 Id. Boér Elek: *Magyar közigazgatási jog általános rész.* Kolozsvár, 1908. XLIV., 239. Stief.

Erekly 1931 Erekly István: *Közigazgatási jogi jegyzetek.* Budapest, 1931. 438. Szent István Társulat.

Ferenczy 1905 Ferenczy Árpád: *A politika rendszere (alkotmány-és közigazgatástann).* Budapest, 1905. 456. Politzer.

Haendel 1937 Szepesváraljai Haendel Vilmos: *Politika. (Alkotmánytan és közigazgatástann.)* Sajtó alá rendezte: Kovács Mihály. Debrecen, 1937. 898. Tiszántúli Református Egyházkerület Könyvnyomdája.

Jászi 1907 Jászi Viktor: *A magyar közigazgatási jog alapvonalai I.-II.* Debrecen, 1907. VII, 451.; 220. Hegedüs.

Kmety 1926 Kmety Károly: *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog I.-II.* Budapest, 1897.<sup>1</sup> VII., 944.; 1900.<sup>2</sup> 988.; 1902.<sup>3</sup> VI., 970.; 1905.<sup>4</sup> XLVIII, 890.; 1907.<sup>5</sup> LIII, 945.; 1911.<sup>6</sup> 742.; 735. 1926.<sup>7</sup> XLIII, 692.

Krisztics 1931 Krisztics Sándor: *Politika I. Alapvetés-társadalomtan-államtan, alkotmánytan.* Budapest 1931. 495. Franklin Társulat.

Magyary 1942 Magyary Zoltán: *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. század államában.* Budapest, 1942. XV, 674. Egyetemi Nyomda.

Márfy 1926 Márfy Ede: *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog I.1. Első kötet első fele Magyar közigazgatási jog. I.2. Első kötet második fele Magyar közigazgatási jog.* Budapest, 1924<sup>1</sup> 650. 1926.<sup>2</sup> 719. Athenaeum.

Szandtner 1930 Szandtner Pál: *Politika. Jegyzi: Rada Tibor.* Budapest, 1930. 188. Vörösváry.

Tomcsányi 1926 Tomcsányi Mór: *A magyar közigazgatási jog alapintézményei.* Budapest, 1926. 395. Egyetemi Nyomda.

Tomcsányi 1933 Tomcsányi Mór: *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog. Különös (szakigazgatási) rész.* Budapest, 1933. 480. Szerző.

Vasváry 1902 Vasváry Ferenc: *A magyar közigazgatás központi alapszervei.* Budapest, 1902. IX, 463. Politzer.

## II.Monográfiák

### II.1.1842-1900

Grünwald 1874 Grünwald Béla: *Közigazgatásunk és a magyar nemzetiség.* Budapest, 1874. 102. Ráth.

Grünwald 1876 Grünwald Béla: *Közigazgatásunk és a szabadság.* Budapest, 1876. 143. Ráth.

Karvasy 1862 Karvasy Ágost: *A közrendészeti tudomány.* Pest, 1862. IV, 162. Emich.

Keleti 1886 Keleti Ferenc: *Az államszolgálat jogi természete és a rendszeres államszolgálati pragmatika elvei különös tekintettel hazánk viszonyaira és a nevezetesebb európai államok e tárgyra vonatkozó intézkedései.* Budapest, 1886.<sup>2</sup> 448. Singer és Wolfner.

Mocsáry 1890 Mocsáry Lajos: *Az állami közigazgatás.* Budapest, 1890. 234. Singer és Wolfner.

Zsoldos 1842a Zsoldos Ignác: *A szolgabírói hivatal I. Törvénykezési rész. II. Közrendtartási rész.* Pápa, 1842. XVIII, 401; 528. Pápai Református Kollégium.

Zsoldos 1842b Zsoldos Ignác: *A mezei rendőrség főbb szabályai. Az 1840: IX. törvénycikkely nyomán.* Pápa, 1842<sup>1</sup>. 48. Pápai Református Kollégium.

Zsoldos 1843a Zsoldos Ignác: *A mezei rendőrség főbb szabályai. Az 1840: IX. törvénycikkely nyomán.* Pápa, 1843<sup>2</sup>. 48. Pápai Református Kollégium.

Zsoldos 1843b Zsoldos Ignác: *A mezei rendőrség főbb szabályai. Az 1840: IX. törvénycikkely nyomán. Die vorzüglichsten und hauptsächlichsten der Feldpolizei.* Pápa, 1843<sup>2</sup>. 48. Pápai Református Kollégium. (Világhálós adatból.)

Zsoldos 1844a Zsoldos Ignác: *Olvasó könyvecske. A mezei rendőrség főbb szabályai. Az 1840-ik IX. törvénycikkely nyomán. Книжица чтения главна правила полоског редохрентельства...* [Knižica čtení glavna pravila poloskog redohrenitelstva...]. Buda, 1844.<sup>3</sup> 71. Egyetemi Nyomda.

Zsoldos 1844b Zsoldos Ignác: *Olvasó könyvecske. A mezői rendőrség főbb szabályai. Az 1840-ik IX. törvénycikkely nyomán. Regulele maj de kepetenije a policiej de kamp. Preint. de Alexie Popoviči.* Buda, 1844.<sup>4</sup> 77. Egyetemi Nyomda.

## II.2.1901-1945

Benárd – Karcsay 1942 Benárd Aurél – Karcsay Sándor: A német községi jog. Budapest 1942. 128. Magyar Közigazgatástudományi Intézet. Magyar Közigazgatástudományi Intézet Kiadványai 36.

Erekly 1939 Erekly István: *Közigazgatás és önkormányzat.* Budapest, 1939. 382. MTA Jogtudományi Bizottsága. MTA Jogtudományi Bizottságának Kiadványsorozata 10.

Karay 1942 Karay Kálmán: *Olasz testületi önkormányzati jog.* Budapest, 1942. 230. Magyar Közigazgatási Intézet. Magyar Közigazgatástudományi Intézet Kiadványai 37. kötet.

Ladik 1937 Ladik Gusztáv: *Tételes közigazgatási jogunk alaptanai.* Szombathely, 1937.<sup>2</sup> 489. Martineum.

Magyary 1934 Magyary Zoltán: *Az amerikai államélet. A közigazgatás útja az Észak-Amerikai Egyesült Államokban.* Budapest 1934. VII., 302. Egyetemi Nyomda.

Magyary 1941 Magyary Zoltán: A közigazgatás-tudomány nemzetközi irányai. Budapest, 1941. 14. Magyar Királyi Államnyomda.

Mártonffy 1935 Mártonffy Károly: *A községi jog utánpótlása és a gyakorlati közigazgatási vizsgáról szóló törvény magyarázata.* Budapest, 1935. 307. Magyar Közigazgatástudományi Intézet. Magyar Közigazgatástudományi Intézet Kiadványai 20. kötet.

Mártonffy 1939 Mártonffy Károly: *A magyar közigazgatás megújulása.* Budapest, 1939. VIII., 332. Egyetemi Nyomda.

Menczer 1937 Menczer Károly: *A francia és olasz államtanács szervezete és működése.* Budapest 1937. 144. Magyar Közigazgatástudományi Intézet. Magyar Közigazgatástudományi Intézet Kiadványai 23. kötet.

Valló 1940 Valló József: *A service public eszméje a mai francia közigazgatási jogban.* Budapest, 1940. 157. Magyar Közigazgatástudományi Intézet. Magyar Közigazgatástudományi Intézet Kiadványai 32.

## III.Fordításirodalom

### III.1.1866-1945

Dicey 1902a Dicey, Albert Venn: *Bevezetés az angol alkotmányjogba* (Ford.: Tarnai János; lekt.: Kautz Gyula). Budapest, 1902. XV., 411. MTA.

Dicey 1902b Dicey, Albert Venn: *A joguralom és a droit administratif.* In: Dicey, Albert Venn: *Bevezetés az angol alkotmányjogba* (Ford.: Tarnai János; lekt.: Kautz Gyula). Budapest, 1902. 299-325. MTA.

Mohl 1866a Mohl, Robert: *Az államtudományok encyclopaediája* (Ford.: Löw Tóbiás). Pest, 1866. (2) (2) 496. Heckenast.

Mohl 1866b Mohl, Robert: *Alkotmány és igazgatás.* In: Mohl, Robert: *Az államtudományok encyclopaediája.* Pest, 1866. 91-96. Heckenast.

Mohl 1866c Mohl, Robert: *Kormányzati jog.* In: Mohl, Robert: *Az államtudományok encyclopaediája.* Pest, 1866. 169-205. Heckenast.

Stein 1871 Stein, Lorenz: *Az államigazgatás és az igazgatási jog alapvonalai folytonos tekintettel Angol-, Francia- és Németország törvényhozása- és irodalmára* (Ford.: Kautz Gusztáv). Budapest, 1871.<sup>1</sup> 1890.<sup>2</sup> XXXII., 519. Ráth.

## IV.Hazai gyűjteményes kötetek

Concha Coll. 1928-1935 Concha Győző: *Hatvan év tudományos mozgalmi között. Concha Győző igazgató és tiszteleti tagnak összegyűjtött értekezései és bírálati.* Budapest, 1928 - 1935. 293.; 317. MTA.

Közigazgatási Bíróság Emlékkönyv 1947 Csorba János et al.: *A magyar Közigazgatási Bíróság 50 éve (1897-1947).* Budapest, 1947. 366. Magyar Közigazgatási Bíróság.

Magyary-Festschrift 1940 Elek Péter – Göbel József – Karcsay Sándor – Kiss István – Kovács Ernő – Lovász János – Martonyi János – Meznerics Iván – Szaniszló József – Torday Lajos – Valentiny Károly – Valló József – Vitéz István: *Dolgozatok a közigazgatási reform köréből. Magyary Zoltán egyetemi tanársága és a Magyar Közigazgatástudományi Intézet alapítása tíz éves évfordulójára írták tanítványai, a Magyar Közigazgatástudományi Intézet munkatársai.* Budapest, 1940. 236. Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó.

Mártonffy 1936 *A mai magyar közigazgatás. Az 1936. évi közigazgatási továbbképző tanfolyam előadásai.* (Ed.: Mártonffy Károly). Budapest, 1936. VII, 850. Állami Nyomda.

## V.Egyéb

### V.1.Egyéb irodalmak általában

Kovács 1957 Kovács István: Az államigazgatás meghatározása. *ÁJÉ* I. évf. (1957) 1. sz. 67-93.

Lőrincz 1988 Lőrincz Lajos: *Magyar közigazgatás: dilemmák és perspektíva.* Budapest, 1988. 107. Akadémiai.

Lőrincz 2000 Lőrincz Lajos: *Összehasonlítás a közigazgatás kutatásában*. [Akadémiai rendes tagi székfoglaló előadás]. Budapest 2000. 13. MTA.

Lőrincz 2001 Lőrincz Lajos: Külföldi hatások a magyar közigazgatásban. *Európai Közigazgatási Szemle* I. évf. (2001) 1. sz. 4-8.

Magyary 1937 Magyary Zoltán: Hongarije. In: *Gedenkboek uitgeven door de Vereniging van Nederlandsche Gementen ter gelegenheid van haar en twintig-jarig bestaan op 28 februari 1937*. s'Gravenhage, 1937. 378-394. k.n.

Id. Martonyi 1960 Id. Martonyi János: *Államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata*. Budapest, 1960. 300. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

Márkus 1912 Márkus Desider [Dezső]: *Ungarisches Verwaltungsrecht*. Tübingen, 1912. 579. J.C.B. Mohr-P. Siebeck.  
<http://www.archive.org/details/ungarischesverwa00mr>.

Stillman 1994 Stillman, Richard J.: Az amerikai közigazgatás magyar szemzőgből. Előszó a magyar kiadáshoz. In: *Közigazgatás* (szerk.: Richard J. Stillman). Budapest, 1994. 7-15. Osiris-Századvég

Szamel K. - Balázs – Gajduscek - Koi 2011 Balázs István-Bordás Mária-Boros Anita-Gajduscek György-Halász Iván-Imre Miklós-Koi Gyula-Kristó Katalin-Lövétei István-Lőrincz Lajos-Rixer Ádám-Sipos Katalin-Szamel Katalin-Tamás András-Temesi István: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása* (Eds.: Szamel Katalin-Balázs István-Gajduscek György-Koi Gyula). Budapest, 2011. 970. Complex Wolters Kluwer.

Szamel L. 1974 Szamel Lajos: *A magyar közigazgatástudomány*. Budapest, 1974. 265. MTA Igazgatástudományi Bizottsága Közigazgatástudományi Szekció.

Szamel L. 1977 Szamel Lajos: *A magyar közigazgatástudomány*. Budapest, 1977. 412. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

Tamás 2010 Tamás András: *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, 2010.<sup>4</sup> 512. Szent István Társulat.

## V.2.Más megemlített művek

Optk. 1853 *Ausztriai általános polgári törvénykönyv: kihirdetett az 1852. november 29. nyílt parancssal Magyar-, Horvát- és Tótországban, a Szerbvajdaságban és a Temesi Bánságban, az ezen törvénykönyvre vonatkozó, a függelékben foglalt utólagos rendeletekkel együtt. Allgemeines österreichisches bürgerliches Gesetzbuch: kundgemacht mit dem Patente vom 29. November 1852 in den Königreichen Ungarn, Croatien und Slavonien, der serbischen Woiewodschaft und dem Temeser Banate, sammt den auf dieses Gesetzbuch sich beziehenden in dem Anhang enthaltenen nachträglichen Verordnungen* I.-III. Bécs-Wien, 1853. XXI, (4), 395. Cs. Kir. Udvari és Állami Nyomda - Hof- und Staatsdruckerei.

Tóth 1886 Tóth Lőrinc: *Emlékezés Zsoldos Ignác a M. T. Akadémia rendes tagja felett*. Budapest, 1886. 55. MTA

## E) Másodlagos magyar közigazgatási szakirodalom

### I. Monográfiák

Árva-Balázs-Barta-Veszprémi 2011 Árva Zsuzsanna-Balázs István-Barta Attila-Veszprémi Bernadett: *Közigazgatás-elmélet*. Debrecen, 2011. 196-223. Debreceni Egyetemi Kiadó.

Balázs-Bende-Szabó-Bércesi-Gelencsér-Ivancsics-Kara-Kilényi-Linder-Torma 2008 Balázs István-Bende-Szabó Gábor-Bércesi Ferenc-Gelencsér József-Ivancsics Imre-Kara Pál-Kilényi Géza-Linder Viktória-Torma András: *A közigazgatási jog nagy kézikönyve*. (Szerkesztő-lector: Kilényi Géza). Budapest, 2008. 1831. CompLex Wolters Kluwer.

Barta 1882 Barta László: *A községjegyzői intézmény története Magyarországon, tekintettel hazánk helyhatóságainak szervezetére* I.-III. Budapest, 1882. VII, 168.; 156.; 168. Szerző – Wilkens és Waidl.

Fábián 2011a Fábián Adrián: *Közigazgatáselmélet*. Budapest-Pécs, 2011.<sup>2</sup> 176. Dialóg Campus.

Lövetei-Szamel K. 1988 Lövetei István-Szamel Katalin: *A magyar közigazgatás-tudomány klasszikusai 1874-1947*. (Ed.: Lőrincz Lajos). Budapest, 1988. 366. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

Lőrincz-Nagy-Szamel 1976 Lőrincz Lajos-Nagy Endre-Szamel Lajos: *A közigazgatás kutatásának tudományos irányzatai*. Budapest, 1976. 471. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

Lőrincz 1994 Lőrincz Lajos (ed.): *Közigazgatás-tudományi Antológia* I.-II. (Vál.: Molnár Miklós-Nagy Tibor Gyula). Budapest, 1994.<sup>1</sup> 224., 163.; 1996.<sup>2</sup> 224., 176.; 2000.<sup>3</sup> 224., 176.; 2003.<sup>4</sup> 224., 176.; 2007.<sup>5</sup> 392. Unió (az ötödik kiadás esetében: HVG-Orac).

Lőrincz-Festschrift 2006 *Közjogi tanulmányok Lőrincz Lajos 70. születésnapja tiszteletére*. (Eds.: Imre Miklós-Lamm Vanda-Máthé Gábor). Budapest, 2006. 453. Typosoft Bt.

Patyi 2002 Patyi András: *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei. Tanulmány a magyar közigazgatási bíráskodásról*. Budapest, 2002. 254. Logod.

Patyi 2011 Patyi András: *Közigazgatás-alkotmány-bíráskodás*. Győr, 2011. 271. Universitas-Győr.

Szamel K. 1981 Szamel Katalin: *A megyerendszer fejlődésének története Magyarországon*. Budapest, 1981. 194. Államigazgatási Szervezési Intézet.

Szamel K. 1988 Szamel Katalin: *Közigazgatás az állampolgárért, vagy állampolgár a közigazgatásért*. Budapest, 1988. 390. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

Szamel K. 2010 Gajduscheck György-Horváth Attila-Lövetei István-Lőrincz Lajos-Szamel Katalin-Temesi István: *Közigazgatáselmélet. Egyetemi jegyzet. (A mesterképzés számára)* (Ed.: Szamel Katalin). Budapest, 2010. 183. Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar Közigazgatási Tanszék.

Tamás-Festschrift 2011 *Ratio Legis-Ratio Iuris. Ünnepi tanulmányok Tamás András tiszteletére 70. születésnapja alkalmából. Liber Amicorum Studia A. Tamás Septuagenario Dedicata*. Budapest, 2011. 600. Szent István Társulat.

### II. Tanulmányok, könyvfejezetek

Balázs 2011a Balázs István: *A közigazgatás-tudomány és irányzatai*. In: Árva Zsuzsanna-Balázs István-Barta Attila-Veszprémi Bernadett: *Közigazgatás-elmélet*. Debrecen, 2011. 196-223. Debreceni Egyetemi Kiadó.

Balázs 2011b Balázs István: *Új tendenciák a közigazgatás-tudományban*. In: Árva Zsuzsanna-Balázs István-Barta Attila-Veszprémi Bernadett: *Közigazgatás-elmélet*. Debrecen, 2011. 225-236. Debreceni Egyetemi Kiadó.

Balázs 2011c Balázs István: *A magyar közigazgatás-tudomány*. In: Árva Zsuzsanna-Balázs István-Barta Attila-Veszprémi Bernadett: *Közigazgatás-elmélet*. Debrecen, 2011. 237-254. Debreceni Egyetemi Kiadó.

Berényi 1985 Berényi Sándor: *Az államigazgatási tudományok fejlődése egyetemünk jogi karán*. In: *Az Állam- és Jogtudományi Kar szerepe a magyar jogtudomány fejlődésében* (Ed.: Horváth Pál). Budapest, 1985. 149-205. ELTE ÁJK.

Bordás 1999 Bordás Mária: *Hungary*. In: Galligan, D. J.-Smilov, D.M. (eds.): *Administrative Law in Central and Eastern Europe 1996-1998*. Budapest, 1999. 115-138. Central European University Press.

Csizmadia 1976b Csizmadia Andor: *A közigazgatás-tudományok a magyar felsőfokú oktatásban*. In: Csizmadia 1976a 11-18.

Csizmadia 1976c Csizmadia Andor: *A felszabadulás utáni fejlődés*. In: Csizmadia 1976a 19-20.

Fábián 2011b Fábián Adrián: *Közigazgatástan és közigazgatás-tudomány*. In: Fábián Adrián: *Közigazgatáselmélet*. Budapest-Pécs, 2011.<sup>2</sup> 13-19. Dialóg Campus.

Fábián 2011c Fábián Adrián: *A hazai közigazgatás-tudomány*. In: Fábián Adrián: *Közigazgatáselmélet*. Budapest-Pécs, 2011.<sup>2</sup> 130-135. Dialóg Campus.

Fábián 2011d Fábián Adrián: *A közigazgatás-tudomány helyzete a huszadik században*. In: Fábián Adrián: *Közigazgatáselmélet*. Budapest-Pécs, 2011.<sup>2</sup> 136-142. Dialóg Campus.

Hajnal-Jenei 2011 Hajnal György-Jenei György: The study of public management in Hungary. Management and the transition to democratic Rechtsstaat. In: Kickert, Walter (ed.): *The Study of Public Management in Europe and the US. A Comparative Analysis of National Distinctiveness*. London, 2011. 208-232. Routledge.

Kalas 2012 Kalas Tibor: *A közigazgatás-tudomány* (átd.: Torma András). In: Bodnár Norbert-Czékman Zsolt-Kalas Tibor-Nyitrai Péter-Torma András: *Közigazgatási jog I. Magyar közigazgatási jog általános rész I.* (ed.: Torma András). Miskolc, 2012. 87-103. Miskolci Egyetem ÁJK Államtudományi Intézet Közigazgatási Jogi Tanszék.

Lövetei 2010 Lövetei István: *A közigazgatáselmélet jogdogmatikai irányzata*. In: Gajduscheck György-Horváth Attila-Lövetei István-Lőrincz Lajos-Szamel Katalin-Temesi István: *Közigazgatáselmélet. Egyetemi jegyzet. (A mesterképzés számára)*. (Ed.: Szamel Katalin). Budapest, 2010. 55-68. Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar Közigazgatási Tanszék.

Lőrincz 1988 Lőrincz Lajos: *Bevezetés*. In: *A magyar közigazgatás-tudomány klasszikusai 1874-1947*. (Ed.: Lőrincz Lajos). Budapest, 1988. 7-17. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

Lőrincz 1998 Lőrincz Lajos: *Administrative Law*. In: Harmathy Attila (ed.): *Introduction to Hungarian Law*. The Hague, 1998. 35-50. Kluwer.

Patyi 2002 Patyi András: *A szocialista modell*. In: Patyi András: *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei. Tanulmány a magyar közigazgatási bíráskodásról*. Budapest, 2002. 100-104. Logod Bt.

Patyi 2007 Patyi András: *Az eljárásjogi szabályozás és kodifikáció európai áttekintése (összehasonlító közigazgatási eljárásjog)*. In: Baraczka Róbertné - Gyurita Rita - Lapsánszky András - Mudráné Láng Erzsébet - Patyi András - Varga Zs. András: *Közigazgatási jog II. Közigazgatási hatósági eljárásjog* (Ed.: Patyi András). Budapest-Pécs, 2007. 671-714. Dialóg Campus.

Schlein 1974 Schlein, Maria Viviani: *L'amministrazione locale nella Repubblica Popolare Ungherese*. In: Bassanini, Franco – Schlein, Maria Viviani: *L'amministrazione locale in Europa II. Repubblica Popolare Bulgara Repubblica Popolare Ungherese*. (Ed.: Paolo Biscaretti di Ruffia). Milano, 1974. 427-610. Giuffrè.

Szamel K. 2010a Szamel Katalin: *Közigazgatáselmélet és közigazgatástudomány*. In: Gajduscheck György-Horváth Attila-Lövetei István-Lőrincz Lajos-Szamel Katalin-Temesi István: *Közigazgatáselmélet. Egyetemi jegyzet. (A mesterképzés számára)* (Ed.: Szamel Katalin). Budapest, 2010. 7-26. Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar Közigazgatási Tanszék.

Szamel K. 2010b Szamel Katalin: *Magyar közigazgatás-tudomány*. In: Gajduscheck György-Horváth Attila-Lövetei István-Lőrincz Lajos-Szamel Katalin-Temesi István: *Közigazgatáselmélet. Egyetemi jegyzet. (A mesterképzés számára)*. (Ed.: Szamel Katalin). Budapest, 2010. 157-183. Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar Közigazgatási Tanszék.

Szamel K. 2010c Szamel Katalin: *Rendszerváltás a magyar közigazgatás-tudományban*. In: *Prudentia Iuris Gentium Potestate. Ünnepi tanulmányok Lamm Vanda tiszteletére* (Eds.: Nótári Tamás-Török Gábor). Budapest, 2010. 456-470. MTA Jogtudományi Intézet.

Szamel L. 1973 Szamel Lajos: *Trends in Public Administration Science*. In: Szamel Lajos: *Legal Problems of Socialist Public Administrative Management*. Budapest, 1973. 9-33. Akadémiai.

Szamel L. 1996 Szamel Lajos: *A polgári magyar közigazgatás-tudomány*. In: Lőrincz Lajos (szerk.): *Közigazgatás-tudományi antológia II*. Budapest, 1996.<sup>2</sup> 121-138. Államigazgatási Főiskola-ELTE [ÁJK] Államigazgatási Jogi Tanszék.

Szamel L. 2007 Szamel Lajos: *A polgári magyar közigazgatás-tudomány*. In: Lőrincz Lajos (szerk.): *Közigazgatás-tudományi antológia*. Budapest, 2007.<sup>5</sup> 327-350. HVG-Orac.

### III. Szakcikk a hazai (és külföldi) közigazgatás-tudomány általános helyzetéről

Jakab 2010 Jakab András: A közigazgatási jog tudománya és oktatása Magyarországon. *ÜMK* III. évf. (2010) 9-10. sz. 31-44.

Józsa 2009 Józsa Zoltán: A magyar közigazgatás-tudomány helyzetéről. *KK* I. évf. (2009) 1. sz. 4-19.

Lőrincz 2007 Lőrincz Lajos: Alkotmányjog, közigazgatási jog. *Magyar Tudomány* CLXVIII. évf. (2007) 12. sz. 1567-1569. <http://www.matud.iif.hu/07dec/09.html>

Rixer 2013 Rixer Ádám: A magyar közigazgatás idegen nyelvű irodalmának egyes jellegzetességei az elmúlt negyedszáz esztendőben. *Pro Publico Bono Magyar Közigazgatás* I. évf. (2013) 2. sz. 4-22.

### IV. Egyéb

#### IV.1. Egyéb irodalmak általában

Alkotmány 1849a *Die octroyirte Reichs-Verfassung für das Kaiserthum Österreich*. Pest, 1849. 20. Landerer und Heckenast

Alkotmány 1849b *Az Ausztriai Császárság engedményezett (octroyirte) birodalmi Alkotmánya*. Pest, 1849. 16. Landerer és Heckenast.

Balogh 1909 Balogh Artúr: *Az állam tudománya. Politika I. Az alkotmánytan*. Budapest, 1909. (3) VI., (2) 548. Grill.

Balás 1936 Balás P. Elemér: A büntetőjog és a közigazgatás kapcsolatai. In: *A mai magyar közigazgatás. Az 1936. évi közigazgatási továbbképző tanfolyam előadásai*. (Ed.: Mártonffy Károly). Budapest, 1936. 277-305. Állami Nyomda.



Berényi 1975 Berényi Sándor-Madarász Tibor-Toldi Ferenc: *Államigazgatási jog* (Ed.: Berényi Sándor). Budapest, 1975. 565. BM Tanulmányi és Propaganda Csoportfőnökség.

Berényi 1990a Berényi Sándor: *Венгерское административное право* (Ed.: L. V. Grečko; transl.: B. M. Lazareva). [*Vengerskoe administrativnoe pravo.*] Moskva, 1990. 482. Progress.

Berényi 1990b Berényi Sándor: *Közigazgatás a modern társadalmakban*. Budapest, 1990. 439. KJK.

Berényi 1992 Berényi Sándor: *A közigazgatás személyzeti rendszere – közszolgálat. A reform és a jogi szabályozás időszaki kérdései összehasonlító közigazgatástudományi megközelítésben.* (Nyíregyháza), 1992. 172. ELTE [AJK] Államigazgatási Jogi Tanszék. B/Sorozat: Az államigazgatási rendszerek a világ országaiban 3. sz.

Berényi 2003 Berényi Sándor: *Az európai közigazgatási rendszerek intézményei. (Autonómiák és önkormányzatok).* Budapest, 2003. 468. Rejtjel.

Bjerkén-Davey-Lysenko-Marcou-Verebélyi 1993 Bjerkén, Torsten – Davey, Kenneth– Lysenko, Vladimir – Marcou, Gérard – Verebélyi, Imre: *New Trends in Local Government in Western and Eastern Europe.* (Ed.: Gérard Marcou – Verebélyi Imre). Brussels, 1993. 265. International Institute of Administrative Sciences.

Concha 1869 Concha Győző: A municipális rendszer jelen állása Európában (1869). Concha Coll. I. 8-62.

Concha 1885 Concha Győző: *A kilencvenes évek reformeszméi és előzményei. Irodalomtörténeti vázlat.* Budapest, 1885. 180. Franklin.

Concha 1912 Viktor Concha: Die Gentry in Ungarn. *Ungarische Rundschau für Historische und Soziale Wissenschaften* Vol. I. (1912) No. 1. 525-550;821-841.

Concha 1913 Victor Concha: *La gentry, sa genèse et son rôle en Hongrie. Par Victor Concha.* Budapest, 1913. 73. Athenaeum. /Különlenyomat a Revue de Hongrie 1913. 1-5. számokból/.

Csekey 1930 Csekey István: *Die Quellen des estnischen Verwaltungsrechts. (Gesetz und Verordnung).* Tartu, 1930. 159. S.n.

Csizmadia 1941 Csizmadia Andor: *A magyar városi jog. Reformtörekvések a magyar városi közigazgatásban.* Kolozsvár, 1941. 227. Győregyházmegyei Alap.

Eötvös 1870 Eötvös József: *A XIX. század uralkodó eszméinek befolyása az államra.* Pest, 1870.<sup>2</sup> (II), 538.; (I), 744. Ráth.

Erekly 1935 Erekly István: *Emlékezés Concha Győző ig.[azgatósági] és t.[iszteleti] tagról.* In: *Concha Győző ig.[azgatósági] és t.[iszteleti] tag emlékezete.* Budapest, 1935. 1-74. MTA. A Magyar Tudományos Akadémia elhunyt tagjai fölött tartott emlékezések XXII. kötet 10. szám.

Erekly 1942 Erekly István: *A modern magyar közigazgatás kialakulása.* Pécs, 1942. 65. Szerző – Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó.

Fazekas 2002 Fazekas Marianna: Győző Concha. *AUE XLI-XLII.* (2000-2001) 235 -241.

Gneist 1875 Gneist, Rudolf: *A jogi állam.* (Ford.: Takács Lajos). Budapest, 1875. VI, 275. MTA.

Halász 1887a Halász Sándor (ed.): Grünwald Béla. In: *Magyar Országgyűlési Almanach 1887-1892* (ed.: Halász Sándor). Budapest, 1887. 213. Főrendiház.

Halász 1887b Halász Sándor (ed.): Biasini Domokos. In: *Magyar Országgyűlési Almanach 1887-1892* (ed.: Halász Sándor). Budapest, 1887. 22. Főrendiház.

Helyi önkormányzat... 1866 [AA]: *Magyar önkormányzat és birodalmi egység.* Pest, 1866. 115. Heckenast.

Helyi önkormányzat... 1867 [AA]: *A köztörvényhatósági önkormányzat biztosításáról. A szabadság híveinek.* Pest, 1867. 102. Heckenast.

Helyi önkormányzat... 1871 [AA]: *Az új megtervezés s még valami...* Pest, 1871. 51. Athenaeum.

Hencz 1987 Hencz Aurél: *Törekvések a közszolgálati etika kialakításáért.* I. *A dualizmus és a két forradalom kora.* II. *A Horthy - korszak.* Budapest, 1987. 141.; 228. MTA Államtudományi Kutatások Programirodája.

Kautz G. 1890 Kautz Gusztáv: *Bevezetés. A közigazgatási tudomány jelen állása és jelentősége általában, s hazánk szempontjából különösen.* In: Stein, Lorenz: *Az államigazgatás és az igazgatási jog alapvonalai folytonos tekintettel Angol-, Francia- és Németország törvényhozása- és irodalmára.* (Ford.: Kautz Gusztáv). Budapest, 1890.<sup>2</sup> XV-XXXII. Ráth.

Kautz Gy. 1868 Kautz Gyula: *Jogtudomány és nemzetgazdaságtan.* Pest, 1868. 38. Emich.

Koi 2005a Koi Gyula: Egyetemi jogirodalmi könyvkiadás 1775-1800. 66 könyvészetileg ismeretlen nyomtatvány az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Kar Kari Könyvtárában. *Jogtörténeti Szemle* VII. évf. (2005) 2. sz. 81-93.

Koi 2005b Koi Gyula: Adatok 1800 utáni jogirodalmi könyvkiadásunkhoz. Könyvészetileg ismeretlen nyomtatványok az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Kar Kari Könyvtárában, valamint az ELTE Egyetemi Levéltárában. *Acta Facultatis Politico-Iuridicae Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae* Tom. XLVII. (2005) 241-280. (Különlenyomatban is).

Koi 2006 Koi Gyula: A magyar közszolgálati jog kezdetei a jogirodalomban. *Jogtörténeti Szemle* VIII. évf. (2006) 2. sz. 49-59.

Koi 2008a Koi Gyula: Magyary Zoltán, mint az összehasonlító közigazgatás úttörő művelője. *Jogtudományi Közöny* LXVIII. évf. (2008) 7-8. sz. 352-360.

Koi 2008b Koi Gyula: Récsi Emil, az első magyar közigazgatási jogtudós. Előtanulmány életművéről, és közigazgatás-tudományi munkássága jelentőségéről. *Közigazgatási Szemle* II. évf. (2008) 3-4. sz. 159-164.

Koi 2008c Koi Gyula: A közigazgatási jog szerepe a megalkotandó Polgári Törvénykönyv tükrében. *Polgári Jogi Kodifikáció* X. évf. (2008) 2. sz. 3-12.

Koi 2008d Koi Gyula: Adminisztratív komparatiztika: tegnap, ma, holnap. *Közjogi Szemle* III. évf. (2010) 1. sz. 41-45.

Koi 2009 Koi Gyula et al. (ford.): OECD: *Hogyan korszerűsítsük a közigazgatást? A követendő út*. Budapest, 2009. 291. OECD - MTA JTI. (A kötetet angolból és franciából fordította: Kincses László – Koi Gyula. A kötet eredetijéről készült könyvismertetéseket angolból fordította: Linder Viktória. Szerkesztő - lektor: Lőrincz Lajos. A mutatókat készítette és technikai szerkesztőként közreműködött: Koi Gyula.)

Koi 2011a Koi Gyula: Francia és német hatások Concha Győző közigazgatás-tudományi munkásságában. (Vázlat). *Jogtörténeti Szemle* XIII. évf. (2011) 4. sz. 40-46.

Koi 2011b Koi Gyula: Vitéz kismagyari Magyary Zoltán. *Jogtörténeti Szemle* XIII. évf. (2011) 4. sz. 81.

Koi 2011c Koi Gyula [Legislator]: Magyar jogász akadémikusok listája – In: Wikipédia [http://hu.wikipedia.org/wiki/Magyar\\_jogász\\_akadémikusok\\_listája](http://hu.wikipedia.org/wiki/Magyar_jogász_akadémikusok_listája). Budapest, 2011. Wikipédia.

Koi 2012a Koi Gyula: *Scholars and Community. Foreign Influences in Hungarian Administrative Sciences with Regard to Municipality*. In: *COFOLA 2012. The Conference Proceedings*. [Compact Disc]. (Ed.: Vojtech Vomacka). Brno, 2012. 425-434. Masaryk University Faculty of Law.

Koi 2012b Koi Gyula: Közigazgatás-tudomány és metodológia. *MK n* II. évf. (2012) 2. sz. 2-12.

Közigazgatási elvi határozatok... 1895 *Közigazgatási elvi határozatok egyetemes gyűjteménye* I. Állampolgárság. Országgyűlési képviselő választói jogosultság. Hatáskör. Törvényhatóság. Község. II. Gyámügy. Közrendészet. Népoktatás. Katonaügy. Közgazdaság. III. Pénzügy. Összeállította a „Magyar Közigazgatás” szerkesztősége. Budapest, 1895. VI., 619., IV.; 853.; 482. Pallas.

Kuncz 1896 Kuncz Ignác: *Állami önkormányzat*. [MTA levelező tagi] *Székfoglaló értekezés*. Budapest, 1896. 70. MTA. Értekezések a társadalmi tudományok köréből XI. kötet 12. szám.

Küpper 2002 Küpper, Herbert: *Autonomie in Einheitsstaat. Geschichte und Gegenwart der Selbstverwaltung in Ungarn*. Berlin, 2002. 532. Duncker und Humblot. Schriftenreihe des Kommunalwissenschaftlichen Instituts der Universität Potsdam Bd. 9.

Lamm 1985a Lamm Vanda (ed.): *Administration of Foreign Relations in Socialist States of Europe*. Budapest, 1985. 299. MTA AKP.

Lamm 1985b Lamm Vanda (ed.): *Управление всими сношениями в европейских социалистических стран*. [Upravljenje vsčimi snošenijami v evropejskich socialističeski stran.] Budapest 1985. 273. MTA AKP.

Lőrincz 1995 Lőrincz Lajos: Magyary Zoltán munkássága nemzetközi összehasonlításban. *Magyar Közigazgatás* XLV. évf. (1995) 4. sz. 241-244.

Lőrincz 2010a Lőrincz Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*. Budapest, 2010<sup>3</sup> 389. HVG-Orac.

Lőrincz 2010b Lőrincz Lajos: Az Alkotmányjogi és Közigazgatási Jogi Osztály rövid története. *Állam – és Jogtudomány* LI. évf. (2010) 1. sz. 63-70.

Lőrincz 2010c Lőrincz Lajos: Magyary Zoltán helye a magyar közigazgatás-tudományban. In: Hosszú Hortenzia-Gellén Márton (eds.): *Államszerep válság idején. Magyary Zoltán emlékkötet*. Budapest, 2010. 39-45. Complex.

Madarász 1987 Madarász Tibor: *Közigazgatás és jog*. Budapest, 1987. 423. KJK.

Magyary 1927 Magyary Zoltán (ed.): *A magyar tudánypolitika alapvetése*. Budapest, 1927. 628. Egyetemi Nyomda.

Magyary 1932 Magyary Zoltán (ed.): *Die Entstehung einer internationalen Wissenschaftspolitik. Die Grundlagen der ungarischen Wissenschaftspolitik*. Leipzig -Budapest, 1932. 683. Felix Meiner - Egyetemi Nyomda.

Magyary 1936a Magyary Zoltán: *A közigazgatás legfőbb vezetése szervezési szempontból*. Budapest, 1936. 150. Egyetemi Nyomda.

Magyary 1936b Magyary Zoltán: *L'organisation des autorités et surtout le rôle du chef du gouvernement au sein de l'administration publique*. Varsovie, 1936. 160. CISA.

Magyary 1937 Magyary Zoltán: *Organizacja władz a zwłaszcza rola szefa rządu w administracji publicznej*. Warszawa, 1937. 150. Towarzystwo Pracy Spółecznie – Gospodarczy.

Magyary 1938 Magyary Zoltán: *The Industrial State*. (Ed.: Raymond Leslie Bouell). New York, 1938. 203. S.n.

Mártonffy 1936 Mártonffy Károly: *A magyar közzolgálati jog rendszere*. In: *A mai magyar közigazgatás. Az 1936. évi közigazgatási továbbképző tanfolyam előadásai*. (Ed.: Mártonffy Károly). Budapest, 1936. 197-224. Állami Nyomda.

- Mohl 1866 Mohl, Robert von: *Die Polizei-Wissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates* II. Tübingen, 1866.<sup>3</sup> 569. H. Laupp.
- Nagy F. 1914 Nagy Ferenc: *A magyar városi jog*. Budapest, 1912. 397. A Rendezett Tanácsú Városok Polgármestereinek Országos Egyesülete.
- Nagy M. 2011 Nagy Marianna: Service public, az ezerarcú jogintézmény. In: Simon István (ed.): *Tanulmányok Nagy Tibor tiszteletére*. Budapest, 2009. 201-208. Szent István Társulat.
- Nyári 1840 Nyári Pál: *Javallat Pest megye közigazgatási rendszere iránt*. Pest, 1840. IV, 140. Károlyi-Trattner.
- Puky 1828 Bizáki Puky Károly: *Politikai igazgatás, avagy a magyarországi tekintetes vármegyék politikai szerkesztéseknek és igazgatások módjainak, úgy nemkülönbön azon nemes megyék, mely politikai igazgató székek által, és miképpen való kormányoztatásoknak rövid leírása*. Pest, 1828. VI, 112. Trattner-Károlyi.
- Palugyay 1844-1848 Palugyay Imre: *Megyerendszer hajdan és most. Törvénytörténet oklevelek és egyéb rokon kútfők után* I. Megyealkotmány. II. Megyehivatalok. III. Megye kiadási rendszer és megyestatisztika: tiszáninneni és tiszántúli megyék. IV. Megyestatisztika: dunáninneni és dunántúli megyék s szabad kerületek. Pest, 1844-1848. XVI., (2) 224. (1); (2) 216.; IX., 198. 22+1 mell.; VIII., 311. 22+1 mell. Heckenast-Geibel.
- Ratkovszky 1935 Ratkovszky Károly: *Tanulmányok a nyugdíjkérdéshez. Első rész. I. A magyar államháztartás nyugdíjszükségletének alakulása az 1924/25. évtől az 1934/35. évig. A nyugdíjterher növekedésének okai és jelentősége. II. Az ifjúság elhelyezkedése és a nyugdíjkérdés*. Budapest, 1935. 83. Madách Nyomda és Könyvkiadó-Ladányi Jánosné Könyvnyomdája. Magyar Közigazgatás-tudományi Intézet 17.
- Ratkovszky 1940 Ratkovszky Károly: *Tanulmányok a nyugdíjkérdéshez. Második rész. I. Államháztartásunk nyugdíjszükséglete az 1868-1914. években. Hogyan alakult volna Nagy-Magyarország nyugdíjterhe s mekkora volna napjainkban? II. Mennyiben túlzott a jelenlegi nyugdíjterher s szükség van-e az ellátási szabályok módosítására?* Budapest, 1940. 170. Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda. Magyar Közigazgatás-tudományi Intézet 31.
- Rábel 1914 Rábel László: *A vármegye múltja és a jövő hivatása*. Sopron, 1914. 352. Szerző – Romwalter.
- Rüblein 1916 Rüblein Richárd: *Az állami Nyugdíjtörvény magyarázata. Az állami alkalmazottak, valamint azok özvegyeinek és árváinak ellátásáról szóló 1912. évi LXV. törvénycikk, kiegészítve a törvény indokolásával, a törvény egyes szakaszainak értelmezésére és alkalmazására vonatkozó miniszeri és kormányrendeletekkel, felségelhatározásokkal, minisztertanácsi határozatokkal, miniszteri nyilatkozatokkal, kiszámítási táblázatokkal, közigazgatási bírósági döntvényekkel, elvi határozatokkal és ítéletekkel, nemkülönbön ellátási kérdésekben a hadiállapotból folyó rendeletekkel*. Budapest, 1916. 338. Egyetemi Nyomda.
- Rüblein 1930 Rüblein Richárd: *Nyugdíj jogszabályok és rokon kérdések. Az elcsatolt területekről beköltözött magyar közszolgálati alkalmazottak és hozzátartozóik ellátásáról szóló 1927. évi XXIV. törvénycikk ismertetése. Egyéb jogszabályok. A nem állami tanszemélyzet összes nyugdíj jogszabályainak részletes ismertetése és magyarázata. Törvények, miniszteri és kormányrendeletek, minisztertanácsi határozatok, székesfővárosi közgyűlési határozatok, közigazgatási bírósági és kúrtai ítéletek*. Budapest, 1930. IV., 328. Szerző.
- Rüblein 1934 Rüblein Richárd: *A nyugdíjnovella és egyéb nyugdíj jogszabályok. A közszolgálati alkalmazottaknak és a honvédség tagjainak, valamint mindezek hozzátartozóinak ellátását szabályozó rendelkezések módosításáról szóló 1934. évi I. törvénycikk kiegészítve annak indokolásával, végrehajtási rendeleteivel, magyarázatokkal, jegyzetekkel, és kiszámítási példákkal. Egyéb nyugdíj jogszabályok, úgymint a nyugdíjak csökkentésére – továbbá a külföldön tartózkodó nyugdíjasok ellátási díjának szabályozására vonatkozó rendelkezések; minisztertanácsi határozatok, miniszteri magyarázatok, közigazgatási bírósági ítéletek és elvi határozatok, kiszámítási és egyéb táblázatok*. Budapest, 1934. 147. Egyetemi Nyomda.
- Rüblein 1940 Rüblein Richárd: *Jogszabályok és joggyakorlat a közszolgálati alkalmazottak és ezek hozzátartozóinak nyugdíj ügyeiben. Az 1930-1939. években kelt jogszabályok és magyarázó rendeletek. Köztisztviselők, tanárok és tanítók, a hadviseltek, tűzharcosok és hadirokkantak vitás ügyeiben létrejött, továbbá a nyugdíjnovellára irányuló közigazgatási bírósági ítéletek. A zsidótörvény rendelkezései. A nyugdíjak csökkentését és emelését tárgyaló rendeletek magyarázata kiszámítási példákkal. Táblázatok. A visszacsatolt felvidéki és a visszatért kárpátaljai területen állomásozó közszolgálati alkalmazottak és az ott lakó nyugdíjasok, özvegyek és árvák ellátási ügyeire vonatkozó rendelkezések*. Budapest, 1940. 256. Szerző.
- Sréter 1842 (Sréter János): *Nógrád vármegye beligazgatása állapotjáról hivatalos jelentés. A második alispány által 1841-ik évi 3096. számú végzés következtében 1842-ik januarius 17-én tartott közgyűlés alkalmával előterjesztett*. Pest, 1842. II, 162. 1 mell. Heckenast.
- Szentkirályi 1867 Szentkirályi Mór: *Eszmetöredékek a vármegyék rendezéséről*. Pest, 1867. 92. Budapesti Szemle.
- Teghze 1916 Teghze Gyula: Jászi Viktor emlékezete. Debrecen, 1916. 80. Debreceni Egyetem. (Különlenyomat).
- Thoma 1944 Thoma Zsolt: Benárd Aurél és Karcsay Sándor: A német közszolgálati jog. (Könyvismertetés). *Közigazgatástudomány* VII. évf. (1944) 3. sz. 88 – 92.
- Tomcsányi 1911 Tomcsányi Mór: *Önkormányzat és decentralizáció*. Budapest, 1911. 72. Athenaeum.
- Vadál 2006 Vadál Ildikó: *A közigazgatási jog kodifikációja. Stabil kormányzás, változó közigazgatás*. Budapest-Pécs, 2006. 278. Dialóg Campus.
- Varga 2012 Varga Csaba: Azok az ötvenes évek... Jogelmélet és jogtörténet Szegeden és Budapesten. Nagyné Szegvári Katalin emlékezése. *Jogelméleti Szemle* XIII. évf. (2012) 1. sz. 1-15. <http://jesz.ajk.elte.hu/varga49azok.pdf>
- Vázsonyi 1890 Vázsonyi (Veiszfeld) Vilmos: *Önkormányzat*. Budapest, 1890. 90. Buschmann.

Vladár 1936 Vladár Gábor: A magánjog és a közigazgatás kapcsolatai. In: *A mai magyar közigazgatás. Az 1936. évi közigazgatási továbbképző tanfolyam előadásai.* (Ed.: Mártonffy Károly). Budapest, 1936. 225-235. Állami Nyomda.

#### IV.2. Más megemlített művek

A.A.: (Id.) Biasini Domokos halála. *Erdélyi Híradó* XLVII. évf. (1895) 2. sz. 31.

Critchell-Raymond 1912 Critchell, James Toubridge-Raymond, Joseph: *A History of the Frozen Meat Trade. An Account of the Development and Present Day Methods of Preparation, Transport, and Marketing of Frozen and Chilled Meats.* London, 1912. XVIII, 442. Constable & Company Ltd.

Dawson 2002 Dawson, Raymond: *A kínai civilizáció világa* (Ford.: Antóni Csaba-Salát Gergely). Budapest, 2002. 271. Osiris.

Eckhart 2003 Eckhart Ferenc: *A Szentkorona-eszme története.* Máriabesnyő-Gödöllő, 2003. 194. Attraktor.

I. Magyar Jogi Könyvtárverés. 2003. október 8-án 17 órától, a Fővárosi Ügyvédi Kamara dísztermében, Bp. V. ker. Szalay u. 7. Rendezi: Abaúj Antikvárium és Aukciósház. Budapest, 2003. 30. Abaúj Antikvárium.

Fogarasi 1952 Fogarasi Béla: *Filozófiai előadások és tanulmányok.* Budapest, 1952. 135. Akadémiai.

Fábiánné 2001 Fábiánné Kiss Erzsébet: A kormány szervezeti változásai 1848-ban. In: *150 év. A magyar polgári átalakulás alkotmányos forradalma.* Budapest, [2001] 29-46. Logod.

Gáldi 1942 Gáldi László: *Magyar-román szellemi kapcsolatok.* Budapest, 1942. 79. Magyar Szemle Társaság. A Magyar Szemle Társaság Kis Könyvtára (!) 126.

Gángó 2006 Gángó Gábor: *Eötvös József uralkodó eszméi: kontextus és kritika.* Argumentum-Bibó István Szellemi Műhely, [Budapest], 2006. 350. Argumentum-Bibó István Szellemi Műhely

Horrigan 2012 Horrigan, John: Great American Fires of the 19<sup>th</sup> century. Lecture and slide show. s.l., [2012], s.n.  
<http://www.historylecture.org/greatfires.html>

Horváth I. 1891 Horváth Ignác: A magyar irodalom 1891-ben. *Magyar Könyvszemle* XVI. évf. (1891) 3-4. sz. 66.

Király 1983 *Typographia Universitatis Hungaricae Budae 1777-1848* (Ed.: Király Péter). Budapest, 1983. 503. Akadémiai.

Köhidi 2012 Köhidi Ákos: *A polgári jogi felelősség digitális határai Európában. A P2P rendszerekben megvalósuló szerzői jogi jogsértések felelősség-tani vonatkozásai.* Győr, 2012. 227. Szerző.

Lackó 1986 Lackó Mihály: *Halál Párizsban. Grünwald Béla történész művei és betegségei.* Budapest, 1986. 221. Magvető.

Leszkoven 1999 Leszkoven László: *Váltójogunk fejlődésének rövid áttekintése.* In: Leszkoven László: *A váltó, mint kötelelem.* Miskolc, 1999. 72-74. Novotny Kiadó.

Linzbauer 1852-1861 Linzbauer Xavér Ferenc: *Codex sanitario-medicinalis Hungariae ab incunabulis Regni usque nostra tempora, studio et opera... congestus* I.-VII. Buda, 1852-1861. XXIV., 898.; XIII., 822.; X., 932.; IV., 953.; IV., 918.; IV., 994.; VIII., 166., 949. MTA.

Márton 1819 Márton István: *A pap s a doktor a sinlődő Kánt körül.* s.l., 1819. 53. s.n.

Montesquieu 1748 Montesquieu, Charles-Louis Secondat: *De l'esprit des loix* I.-II. Genf, 1748. 522.; 564. Barillot et Fils.

Meyers 1908 *Meyers Großes Konversations-Lexikon* XVI. Leipzig-Wien, 1908.<sup>6</sup> 651. Bibliographisches Institut.

Mill 1988 Mill, John Stuart: *On Liberty. Edited with and introduction by Gertrude Himmelfarb.* London, 1988. 187. Penguin Books.

Neumann 1854 Neumann, Leopold: *Handbuch des Consulatwesens, mit besonderer Berücksichtigung des österreichischen und einem Anhang von Verordnungen.* Wien, 1854. 627. Tendler & Comp.

Nyomárkay 2010 Nyomárkay István: *Filológia – a nyelvi kapcsolatok kutatásának tudománya. (Magyar hatás a XVI. századi horvát jogi terminológiában.) Székfoglaló előadás.* Budapest, 2010. MTA. <http://mta.hu/i-osztaly/cikkei/szekfoglalok-127204>

Parkinson 1983 Parkinson, Cyrill Northcote: *Parkinson törvénye vagy az Érvényesülés Iskolája.* Budapest, 1983. 171. Minerva.

Patyi 2001 Patyi András: Magyarország vagyunk? 1848-as adalékok Magyarország és Erdély egyesítésének kérdéséhez. In: *150 év. A magyar polgári átalakulás alkotmányos forradalma.* Budapest, [2001] 73-104. Logod.

Péterfi 1937 Péterfi Mária: *Hoblik Márton élete és munkássága.* Budapest, 1937. 58. s.n.

Pók 1982 Pók Attila: Állameszme – álomeszme. Grünwald Béla útja. *História* IV. évf (1982) 4-5. sz. 13-14.

Sárkány 1938 Sárkány Oszkár: *Magyar kulturális hatások Csehországban 1790-1848.* Bp., 1938. 55. Dunántúli Nyomda.

Schneller 1828-1829 Schneller, Franz Julius Borgias: *Österreichs Einfluss auf Deutschland (!) und Europa I-II.* s.l., 1828-1829. 398.; 275. s.n.

Szabolcs 1965 Szabolcs Ottó: *Köztisztviselők az ellenforradalmi rendszer társadalmi bázisában (1920-1926). (Tisztviselőkérdés Magyarországon az első világháborút követő infláció és szanálási válság éveiben).* Budapest, 1965. Akadémiai.

Tigyi 2006 Tigyi József: Hol teremnek az akadémikusok? *Magyar Tudomány* CLXVI. évf. (2006) 3. sz. 344-355.

Weis P. 1979 Weis, Paul: Conflict Laws. In: Weis, Paul: *Nationality and Statelessness in International Law.* Oxford, 1979. 161. Oxford University Press.

Wlassics 1908 Wlassics Gyula: *Une nouvelle loi constitutionnelle en Hongrie (le Tribunal de Conflits).* Budapest, 1908. 19. Athenaeum.

Zsoldos 1838 Zsoldos Ignác: *Életpálya.* Pápa, 1838. XIX., 295. Református Főiskola-Szilády Károly.

Zsoldos 1840 Zsoldos Ignác: *Népszerű erkölcsstudomány.* Buda, 1840.<sup>1</sup> 54. MTA.

Zsoldos 1842 Zsoldos Ignác: *A bírásokról s bíráskodásról általában.* In: *A Magyar Tudós Társaság Évkönyvei V. 1838-1840.* Buda, 1842. 353-375. Egyetemi Nyomda.

Zsoldos 1854 Zsoldos Ignác: *Volkstümliche Sittenlehre. Aus dem Ungarischen frei übersetzt von A. Frankenburg.* Wien, 1854<sup>1</sup>. 52.; Leipzig-Pest-Wien, [1873]<sup>2</sup> VIII, 52. Zilahy-Wodianer.

Zsoldos 1872 Zsoldos Ignác: *Népszerű erkölcsstan.* Pest, 1872.<sup>2</sup> 54. Eggenberger-Athenaeum.

## F) Elsődleges külföldi közgazgatási szakirodalom

### I. Monográfiák

#### I.1. Angol nyelven

##### I.1.1. XIX. század

Dicey 1885 Dicey, Albert Venn: *Lectures introductory to the study of the law of the Constitution*. London, 1885.<sup>1</sup> 433. MacMillan.  
<http://archive.org/stream/lecturesintrodu03dicegoog#page/n0/mode/2up>

Bryce 1898 Bryce, James: *The American Commonwealth*. I. *The National Government – The State Governments*. II. *The Party Systems. – Public Opinion. – Illustration and Reflections. Social Institutions*. New York, 1898.<sup>3</sup> XV, 724.; VII., 904. MacMillan.

Goodnow 1893 Goodnow, Frank Johnson: *Comparative Administrative Law. An Analysis of Administrative System National and Local, of the United States, England, France, and Germany* I. *Organisation*. II. *Legal Relations*. New York, 1893. XXXV., 332.; 337.. Putnam.  
<http://www.ebooksread.com/authors-eng/frank-johnson-goodnow/comparative-administrative-law-an-analysis-of-the-administrative-systems-natio-hci/1-comparative-administrative-law-an-analysis-of-the-administrative-systems-natio-hci.shtml>

##### I.1.2. XX. század

Allen 1945 Allen, Charles K.: *Law and Orders. An inquiry into the nature and scope of delegated legislation and executive power of England*. London, 1945. XVI., 385. Stevens and Sons.

Gulick-Urwick 1937 Gulick, Luther-Urwick, Lyndall: *Papers on the Science of Administration*. New York, 1937. V., 195. Institute of Public Administration-Columbia University.

Reed 1933 Reed, Thomas Harrison: *Form and Functions of American Government*. New York, 1933. XVI, 549. World Book.

Robson 1928 Robson, William Alexander: *Justice and administrative law. A Study of the British Constitution*. London, 1928. 426. MacMillan.

Sayre 1932 Sayre, Wallace S.: *American Government*. New York 1932.<sup>1</sup> 160. 1962.<sup>15</sup> XIX., 283. Barnes and Nobles.

#### I.2. Francia nyelven

##### I.2.1. XIX. század

Bonnin 1808 Bonnini, Charles-Jean Baptiste: *Principe d'administration publique, pour servir à l'étude des lois administratives*. Paris, 1808. Clément.

Bonnin 1809 Bonnini, Charles-Jean Baptiste: *Principe d'administration publique pour servir à l'étude de droit administratif*. Paris, 1809.<sup>2</sup> Archive du droit français.  
 URL: <http://www.omarguerrero.org/archivos/BonninPAP1809.pdf>

Ducrocq 1897-1905 Ducrocq, Théophile: *Cours de droit administratif et de législation française des finances avec introduction de droit constitutionnel et les principes du droit public* I-VII., Paris, 1897-1905.<sup>7</sup> XXXVI, 540.; 654.; 848.; 594.; 604.; 608.; 173., (3) A. Fontemoing.

Laya 1845 Laya, Alexandre: *Droit anglais ou résumé de la législation anglaise sous la forme de Codes* 1. *politique et administratif*. – 2. *civil*. – 3. *de procédure civile et d'instruction criminelle*. – 4. *de commerce*. – 5. *pénal suivis d'un dictionnaire de termes légaux, techniques et historiques et d'une table analytique*. Extraits, analysés ou traduits des commentateurs anglais: *Blackstone, Story, Bailey, John Wade* (auteur de *Cabinet Lawyer*), de *statuts de Parlement*, etc., etc. I-II. Paris, 1845. XV, 420.; XV, 487. C.H. Lambert.

Pitois 1898 Pitois, Aurélien: *Principes de droit administratif*. Paris, 1898.<sup>2</sup> 240. Duchemin.

Vivien 1845 Vivien, Alexandre François: *Études administratives*. Paris, 1845.<sup>1</sup> XVI., 514. Guillaumin.

Vivien 1859 Vivien, Alexandre François: *Études administratives* I-II. Paris, 1859.<sup>3</sup> XV, 354; 426. Guillaumin.  
<http://archive.org/stream/tudesadministra03vivigoog#page/n8/mode/2up>

##### I.2.2. XX. század

Berthélemy 1923 Berthélemy, Henry: *Traité élémentaire de droit administratif*. Paris, 1923.<sup>10</sup> XXIV, 1040. Rousseau.

Bluzet 1902 Bluzet, Albert: *Les attributions des sous-préfets*. Paris-Nancy 1902. [III], 584. Berger-Levrault et cie.

Bonnard 1935 Bonnard, Roger: *Précis de droit administratif partie générale*. Paris, 1935. Sirey.

Duguît 1925 Duguît, Léon: *Les transformation du droit public*. Paris, 1925.<sup>3</sup> XIX, 285. Colin.

Hauriou 1927 Hauriou, Maurice: *Précis de droit administratif et de droit public*. Paris, 1927<sup>11</sup> XV, 1068. Sirey.

Jèze 1929 Jèze, Gaston: *Cours de droit public (licence)*. Paris, 1929. XIX, 385. Giard.

### I.3. Német nyelven

#### I.3.1.XIX. század

Gneist 1867 Gneist, Rudolf: *Das Englische Verwaltungsrecht mit Einschluss des Heeres, der Gerichte und der Kirche geschichtlich und systematisch* I. *Geschichte des englischen Verwaltungsrecht.* II. *Das heutige englische Verwaltungsrecht.* Berlin, 1867.<sup>2</sup> XV, 1360. Springer.

Gneist 1869 Gneist, Rudolf: *Verwaltung Justiz Rechtsweg. Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach englischen und deutschen Verhältnissen. Mit besonderer Rücksicht auf Verwaltungsreformen und Kreis-Ordnungen in Preussen.* Berlin, 1869. XII, 608. Springer.

Stein 1865-1868 Stein, Lorenz von: *Die Verwaltungslehre* I - VII. Stuttgart, 1865 - 1868. XVIII., 440.; XVI., 352.; X., 131.; XIV., 198.; X., 299.; X., 149.; VIII., 347. Cotta.

<http://archive.org/search.php?query=Verwaltungslehre>

Stein 1869 Stein, Lorenz: *Die Verwaltungslehre* I. *Allgemeiner Theil. Das verfassungsmässige Verwaltungsrecht. Besonderer Theil. Die Regierung und das verfassungsmässige Regierungsrecht. Mit vergleichung der Rechtszustände, der Gesetzgebung und Literatur in England, Frankreich und Deutschland.* II. *Die Selbstverwaltung und ihr Rechtssystem. Mit vergleichung der Rechtszustände, der Gesetzgebung und Literatur in England, Frankreich und Deutschland.* Stuttgart, 1869. XXIV, 448.; X, 355. Cotta.

Stein 1870 Stein, Lorenz von: *Handbuch der Verwaltungslehre und des Verwaltungsrechts mit vergleichung der Literatur und Gesetzgebung von Frankreich, England, und Deutschland.* Stuttgart, 1870. XVIII, 458. Cotta.

Stubenrauch 1851 Stubenrauch, Moritz: *Handbuch der österreichische Verwaltungs-Gesetzkunde. Nach dem gegenwertigen Stande der Gesetzgebung bearbeitet* I. - II. Wien, 1851.<sup>1</sup> IV., 638.; X., 858. Manz.

Stubenrauch 1861 Stubenrauch, Moritz: *Handbuch der österreichische Verwaltungs-Gesetzkunde. Nach dem gegenwertigen Stande der Gesetzgebung bearbeitet* I. - II. Wien, 1861.<sup>3</sup> IV., 638.; X., 858. Manz.

#### I.3.2.XX. század

Forsthoff 1937 Forsthoff, Ernst et al.: *Deutsches Verwaltungsrecht* (Eds.: Werner Best – Hans Frank). München, 1937. Zentralverlag der NSDAP – Franz Eher.

Forsthoff 1938 Forsthoff, Ernst: *Die Verwaltung als Leistungsträger.* Berlin-Stuttgart, 1938. IV, 50. Walter Kohlhammer.

Jèze 1913 Jèze, Gaston: *Das Verwaltungsrecht der Französischen Republik.* Tübingen, 1913. XVI, 528. J.C.B. Mohr – Paul Siebeck. Das öffentliche Recht der Gegenwart 23.

Köttgen 1929 Köttgen, Arnold: *Beamtenrecht.* Breslau, 1929. 120. Ferdinand Hirt.

Mayer 1886 Mayer, Otto: *Theorie des französischen Verwaltungsrecht.* Strassburg, 1886. 727. Trübner.

Mayer 1924 Mayer, Otto: *Deutsches Verwaltungsrecht* I-II. München, 1895-1896.<sup>1</sup> 1914-1917.<sup>2</sup> 1924.<sup>3</sup> 382.; 409. Duncker und Humblot.

### I.4. Olasz nyelven

#### I.4.1.XIX. század

Orlando 1891 Orlando, Vittorio Emanuele: *Principi di diritto amministrativo.* Firenze, 1891. 376. Barbèra.

Romagnosi 1814 Romagnosi, Gian Domenico: *Principi fondamentali del diritto amministrativo italiano onde tesserne le istituzioni.* Prato, 1814. Guasi.

#### I.4.2.XX. század

Giannini 1981 Giannini, Massimo Severo: *Istituzioni di diritto amministrativo.* Milano, 1981. 403. Giuffrè.

Orlando 1901 Orlando, Vittorio Emanuele: *La giustizia amministrativa.* Milano, 1901. 300. Società Editrice Libreria.

Romano 1901 Romano, Santi: *Principi di diritto amministrativo italiano.* Firenze, 1901.<sup>1</sup> 550. 1906.<sup>2</sup> 653. Società Editrice Libreria. <https://archive.org/details/principiidiidiri00romagoog>

Salandra 1921 Salandra, Antonio: *Corso di diritto amministrativo.* Roma, 1921.<sup>3</sup> 375. Athenaeum.

Zanobini 1936-1950 Zanobini, Guido: *Corso di diritto amministrativo* I.-VI. Milano, 1936-1950. Giuffrè.

### I.5. Orosz nyelven

#### I.5.1.XX. század

Bogdanov 1926 Bogdanov, Pjotr Aleksejevič: *Администраторы и специалисты в советской промышленности.* [Administratory i specialisty v sovetskoj promyšlennosti.] Moskva, 1926.

## II. Tanulmányok

### II.1. Angol nyelven

Wilson 1887 Wilson, Woodrow: The Study of Administration. *Political Science Quarterly* Vol. II. (1887) No. 1. 197-222.  
<http://teachingamericanhistory.org/library/index.asp?document=465>

### II.2. Francia nyelven

Aucoc 1895 Aucoc, Léon: Les controverses sur la décentralisation. *Revue politique et parlementaire* 1895. avril-mai.

### II.3. Német nyelven

Groß 2006 Groß, Thomas: Die deutsche Ermessenslehre im europäischen Kontext. *ZÖR* Vol. LXI. (2006) No. 4. 625-641.

Majoros F. 1970 Majoros Ferenc: *Die Etablierung der Verwaltungslehre in der sowjetischen Fachliteratur*. Köln, 1970. 61. Bundesinstitut für Ostwissenschaftliche und Internationale Studien.

Mayntz 2008 Mayntz, Renate: Verwaltung. In: Gosepath, Stefan - Hinsch, Wilfried - Rössler, Beate (eds.): *Handbuch der Politischen Philosophie und Sozialphilosophie* II. Berlin, 2008. 1442-1445. Walter de Gruyter.

Simon 2002 Simon, Norbert: *Lorenz von Stein*. In: Stein, L.: *Zur preussischen Verfassungsfrage. Reprint besorgt und mit einem Nachwort versehen von Carl Schmitt mit handschriftlichen Randbemerkungen und Notizen von Joseph H. Kaiser*. Berlin, 2002. (fűlszöveg) Duncker und Humblot.



## G) Másodlagos külhoni közigazgatási szakirodalom

### I. Monográfiák

#### I.1. Angol nyelven

##### I.1.1. XX. század

Caldwell 1944 Caldwell, Lynton Keith: *The Administrative Theories of Hamilton and Jefferson*. Chicago, 1944. 200. Chicago University Press.

Heady 1979 Heady, Ferrel: *Public Administration. A Comparative Perspective*. New York, 1979.<sup>2</sup> XIII, 429. Marcel Dekker. Publication in Public Administration and Public Policy 6.

Jacobini 1991 Jacobini, H.B.: *An Introduction to Comparative Administrative Law*. New York, 1991. 355. Oceana.

Ladd-Shannon-Serow 1990 Ladd, Everett C.-Shannon, W. Wayne-Serow, Ann G. (eds.): *The American Polity Reader*. New York, 1990. XV., 709. W. W. Norton.

Waldo 1948 Waldo, Dwight: *The Administrative State. A Study of the Political Theory of American Public Administration*. New York, 1948. VIII., 227. The Roland Press Co.

##### I.1.2. XXI. század

Chandler 2005 Chandler, J. A. (ed.): *Comparative Public Administration*. New York, 2005.<sup>2</sup> XI, 275. Routledge.

Chanin – O’Leary – Rosenbloom 2009 Chanin, Joshua M. – O’Leary, Rosemary – Rosenbloom, David H.: *Public Administration and Law*. New York, 2009.<sup>3</sup> 329. CRC Press.

Harlow – Pearson – Taggart 2008 Harlow, Carol – Pearson, Linda – Taggart, Michael (eds.): *Administrative Law in a Changing State. Essays in Honour of Mark Aronson*. Portland, 2008. VIII, 417. Hart Publishing.

Huque – Zafarullah 2006 *International Development Governance* (Eds.: Huque, Ahmed Shafiqul – Zafarullah, Habib). New York, 2006. 867. Taylor & Francis. Public Administration and Public Policy 117.

Kickert 2011 Kickert, Walter (ed.): *The Study of Public Management in Europe and the US. A Comparative Analysis of National Distinctiveness*. London, 2011. 271. Routledge.

Lind-Otenyo 2006 *Comparative Public Administrations: The Essential Readings*. (Eds.: Lind, Nancy S.-Otenyo, Eric E.). New York, 2006. XXXVI, 980. Elsevier. Research in Public Policy Analysis and Management 15.

#### I.2. Francia nyelven

##### I.2.1. XX. század

Braibant 1968 Braibant, Guy (ed.): *La recherche administrative en France*. Paris, 1968. 193. Cujas.

Braibant 1986 Braibant, Guy: *Institutions administratives comparées I. Les structures. II. La fonction publique. III. Les contrôles*. Paris, 1986. 450. Fondation nationale des Sciences politiques.

Chevallier – Loschak 1978 Chevallier, Jacques – Loschak, Danièle: *Science administrative I. Théorie générale de l’institution administrative*. Paris, 1978. 576. Librairie générale de Droit et de Jurisprudence.

Ziller 1993 Ziller, Jacques: *Administrations comparées. Les systèmes politico-administratifs de l’Europe des Douze*. Paris, 1993. 511. Montchrestien.

#### I.3. Német nyelven

##### I.3.1. XX. század

Luhmann 1966 Luhmann, Niklas: *Theorie der Verwaltungswissenschaft. Bestandaufnahme und Entwurf*. Berlin, 1966. 118. Grote.

##### I.3.2. XXI. század

König Festschrift 2003 Ziekow, Jan (ed.): *Verwaltungswissenschaften und Verwaltungswissenschaft. Forschungssymposium anlässlich der Emeritierung von Univ.-Prof. Dr. Dr. Klaus König*. Berlin, 2003. 216. Duncker und Humblot. Schriftenreihe der Hochschule Speyer 159.

König Festschrift 2004 Benz, Arthur – Siedentopf, Heinrich – Sommermann, Karl-Peter (eds.): *Institutionenwandel in Regierung und Verwaltung: Festschrift für Klaus König 70. Geburtstag*. Berlin, 2004. 753. Duncker und Humblot. Schriften zum Öffentlichen Recht 950.

König 2008 König Klaus: *Moderne öffentliche Verwaltung. Studium der Verwaltungswissenschaft*. Berlin, 2008. 1032. Duncker und Humblot.

#### I.4.Orosz nyelven

##### I.4.1.XX. század

Drago 1982 Drago, Roland: *Административная наука* [Administrativnaja nauka.] (Ford.: V.L. Entina). Moskva, 1981. 211. Progress.

Lunev 1974 Lunev, Aleksandr Efremovič: *Теоретические проблемы государственного управления*. [Teoretičeskie problemy gosudarstvennogo upravlenija.] Moskva, 1974. 246. Nauka.

Petrov 1960 Petrov, Georgij Ivanovič: *Советское административное право*. [Sovetskoe administrativnoe pravo.] Leningrad, 1960. 343. Univerzitet.

Studenikin 1949 Studenikin, Semjon Sevastinovič: *Советское административное право*. [Sovetskoe administrativnoe pravo.] Leningrad, 1949. 307. Gosudarstvennoe Izdatelstvo Juridičeskoj Literatury.

#### II.Könyvfejezetek

##### II.1.Angol nyelven

Bartoli 2008 Bartoli, Annie: The Study of Public Management in France. La spécificité du modèle français d'administration. In: Kickert, Walter (ed.): *The Study of Public Management in Europe and the US. A Comparative Analysis of National Distinctiveness*. London, 2011. 13-40. Routledge.

Caldwell 1982a Caldwell, Lynton Keith: Alexander Hamilton: Advocate of Executive Leadership. In: Fesler, James W. (ed.): *American Public Administration: Patterns of the Past*. Washington DC. 1982. 71-89. ASPA.

Caldwell 1982b Caldwell, Lynton Keith: Thomas Jefferson and Public Administration. In: Fesler, James W. (ed.): *American Public Administration: Patterns of the Past*. Washington DC. 1982. 90-109. ASPA.

Garner J.F. 1982 Garner, John Francis: England. In: Heyen, Erk Volkmar: *Die Geschichte der Verwaltungsrechtswissenschaft in Europa. Stand und Probleme der Forschung*. Frankfurt am Main, 1982. 51-66. Klostermann.

Heady 2006 Heady, Ferrel: *Comparison in the Study of Public Administration*. In: *Comparative Public Administrations: The Essential Readings*. (Eds.: Lind, Nancy S.-Otenyo, Eric E.). New York, 2006. 61-127. Elsevier. Research in Public Policy Analysis and Management 15.

Mayntz 2006 Mayntz, Renate: From government to governance: Political steering in modern societies. In: Rubik, Frieder - Scheer, Dirk (eds): *Governance of Integrated Product Policy*. Aizlewood Mill, 2006. 18-25. Greenleaf Publishing.

Meneguzzo 2011 Meneguzzo, Marco: The study of public management in Italy. Management and the dominance of public law. In: Kickert, Walter (ed.): *The Study of Public Management in Europe and the US. A Comparative Analysis of National Distinctiveness*. London, 2011. 167-188. Routledge.

Smith 1982 Smith, Louis: Alexis de Tocqueville and Public Administration. In: Fesler, James W. (ed.): *American Public Administration: Patterns of the Past*. Washington DC. 1982. 128-153. ASPA.

Somit 1982 Somit, Albert: Andrew Jackson as Administrator. In: Fesler, James W. (ed.): *American Public Administration: Patterns of the Past*. Washington DC. 1982. 110-124. ASPA.

##### II.2.Francia nyelven

Langrod 1982 Langrod, Georges: France. In: Heyen, Erk Volkmar: *Die Geschichte der Verwaltungsrechtswissenschaft in Europa. Stand und Probleme der Forschung*. Frankfurt am Main, 1982. 67-80. Klostermann.

##### II.3.Német nyelven

Brauneder 1982 Brauneder, Wilhelm: Österreich. In: Heyen, Erk Volkmar: *Die Geschichte der Verwaltungsrechtswissenschaft in Europa. Stand und Probleme der Forschung*. Frankfurt am Main, 1982. 131-147. Klostermann.

Chrétien 2011 Chrétien, Patrice: Wissenschaft vom Verwaltungsrecht: Frankreich. In: *Handbuch Ius Publicum Europaeum IV. Verwaltungsrecht in Europa: Wissenschaft* (Eds.: Armin von Bogdandy-Sabino Cassese-Peter M. Huber). Heidelberg, 2011. 81-119. C.F. Müller.

Heyen 1982b Heyen, Erk Volkmar: Deutschland. In: Heyen, Erk Volkmar: *Die Geschichte der Verwaltungsrechtswissenschaft in Europa. Stand und Probleme der Forschung*. Frankfurt am Main, 1982. 29-50. Klostermann.

Jakab 2011 Jakab András: Wissenschaft vom Verwaltungsrecht: Ungarn. In: *Handbuch Ius Publicum Europaeum IV. Verwaltungsrecht in Europa: Wissenschaft* (Eds.: Armin von Bogdandy-Sabino Cassese-Peter M. Huber). Heidelberg, 2011. 365-396. C.F. Müller.

Jönsson-Wolfes 1999 Jönsson, Katja-Wolfes, Matthias: Otto Mayer. In: BBKL XV. Herzberg, 1999. 991-1011. Verlag Traugott Bautz.

Mozzarelli 1982 Mozzarelli, Cesare: Italien. In: *Die Geschichte der Verwaltungsrechtswissenschaft in Europa. Stand und Probleme der Forschung*. Frankfurt am Main, 1982. 105-116. Klostermann.

Pauly 2011 Pauly, Walter: Wissenschaft vom Verwaltungsrecht: Deutschland. In: *Handbuch Ius Publicum Europaeum IV. Verwaltungsrecht in Europa: Wissenschaft* (Eds.: Armin von Bogdandy-Sabino Cassese-Peter M. Huber). Heidelberg, 2011. 41-80. C.F. Müller.

Poole 2011 Poole, Thomas: Wissenschaft vom Verwaltungsrecht: Grossbritannien (England und Wales). In: *Handbuch Ius Publicum Europaeum IV. Verwaltungsrecht in Europa: Wissenschaft* (Eds.: Armin von Bogdandy-Sabino Cassese-Peter M. Huber). Heidelberg, 2011. 121-152. C.F. Müller.

Sandulli 2011 Sandulli, Guido: Italien. In: *Handbuch Ius Publicum Europaeum IV. Verwaltungsrecht in Europa: Wissenschaft* (Eds.: Armin von Bogdandy-Sabino Cassese-Peter M. Huber). Heidelberg, 2011. 156-193. C.F. Müller.

Szaniszló 1982 Szaniszló József: Ungarn. In: Heyen, Erk Volkmar: *Die Geschichte der -Verwaltungsrechtswissenschaft in Europa. Stand und Probleme der Forschung*. Frankfurt am Main, 1982. 173-184. Klostermann.

### III. Tanulmányok

#### III.1. Angol nyelven

Blumberg 1981 Blumberg, Stephen K.: Seven decades of public administration: a tribute to Luther Gulick. *PAR* Vol. 41 (1981) No. 2. 245.

#### III.2. Francia nyelven

Barroche 2008 Barroche, Julien: Maurice Hauriou: juriste catholique ou libéral? *Revue Française d' Histoire des Idées Politiques* Vol. 27. (2008) No. 1. 307-335. URL: [http://www.cairn.info/resume.php?ID\\_ARTICLE=RFHIP\\_028\\_0307](http://www.cairn.info/resume.php?ID_ARTICLE=RFHIP_028_0307)

Escoube 1958 Escoube, Pierre: Charles-Jean Bonnin, précurseur de la Science administrative. *La Revue administrative* Vol. 11. (1958) No. 61. 15-18. URL: <http://www.cjbonnin.org/REFERENCIAS/ScoubeBonnin.pdf>

Négrin 2008 Négrin, Olivier: Une légende fiscale : la définition de l'impôt de Gaston Jèze. *Revue de droit public* Vol. 114. (2008) No. 1. 119-131.

Thuillier 1992 Thuillier, Guy: Les Principe d'administration publique de Charles-Jean Bonnin (1812). *La Revue administrative* Vol. 45 (1992) No. 267 204-214.

#### III.3. Német nyelven

Groß 2006 Groß, Thomas: Die deutsche Ermessenslehre im europäischen Kontext. *ZÖR* Vol. LXI. (2006) No. 4. 625-641.

Majoros F. 1970 Majoros Ferenc: *Die Etablierung der Verwaltungslehre in der sowjetischen Fachliteratur*. Köln, 1970. 61. Bundesinstitut für Ostwissenschaftliche und Internationale Studien.

Mayntz 2008 Mayntz, Renate: Verwaltung. In: Gosepath, Stefan - Hinsch, Wilfried - Rössler, Beate (eds.): *Handbuch der Politischen Philosophie und Sozialphilosophie II*. Berlin, 2008. 1442-1445. Walter de Gruyter.

Simon 2002 Simon, Norbert: *Lorenz von Stein*. In: Stein, L.: *Zur preussischen Verfassungsfrage. Reprint besorgt und mit einem Nachwort versehen von Carl Schmitt mit handschriftlichen Randbemerkungen und Notizen von Joseph H. Kaiser*. Berlin, 2002. (fülszöveg) Duncker und Humblot.

### IV. Egyéb

#### IV.1. Angol nyelven

Dimock-Haynes 1935 *Essays on the Law and Practice of Governmental Administration* (eds.: Marshall Edward Dimock-Charles Groove Haynes). Baltimore, 1935. 321. The Johns Hopkins Press.

Duignan 2007 Duignan, Brian: Frank Johnson Goodnow. In: *Encyclopaedia Britannica* (elektronikus kiadás). London, 2007. Encyclopaedia Britannica. <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/238811/Frank-J-Goodnow>

Gozzi 2007 Gozzi, Gustavo: *Rechtsstaat and Individual Rights in Germany*. In: *The Rule of Law: History, Theory, and Criticism* (ed.: Pietro Costa-Danilo Zolo). Dordrecht, 2007. 237-260. Springer.

Walworth 1958 Walworth, Arthur: *Woodrow Wilson I. American Prophet*. New York, 1958. XII., 435. Longmans, Green and Co.

IIAS 2005 *IIAS Berlin Conference 20th to 23rd September 2005. Public Administration and Private Enterprise: Co-operation, Competition and Regulation*. Berlin, 2005. IIAS [CD lemez].

Wilson 1886 Wilson, Woodrow: *Congressional Government: a Study of American Politics*. [Gépirat]. Boston, 1886. 626. Szerző.

Wilson 1990 Wilson, Woodrow: Congressional Government. In: Ladd, Everett C.-Shannon, W. Wayne-Serow, Ann G. (eds.): *The American Polity Reader*. New York, 1990. 132-164. W. W. Norton.

#### IV.2. Francia nyelven

Bonnecasse 1929 Bonnacasse, Julien: *La science juridique française: quelques aspects fondamentaux de l'oeuvre de Léon Duguit*. Paris, 1929. 34. Boccard.

Bourquin 1956 Bourquin, Maurice: L'oeuvre du Président Wilson. In: *Centenaire Woodrow Wilson 1856-1956* (Ed.: Jacques Freymond). Genève, 1956. 5-16. Centre européen de la Dotation Carnegie.

Chevallier 2010 Chevallier, Jacques: *Le service public*. Paris, 2010.<sup>8</sup> 127. Presses Universitaires de France. Que sais-je? Vol. 2359.

Coq 2011 Coq, Véronique: Léon Aucoc, constitutionnaliste (1828-1910). Nancy, 2011. 27. VIII<sup>e</sup> Congrès français de Droit constitutionnel. URL: <http://www.droitconstitutionnel.org/congresNancy/comN9/coqTD9.pdf>

Franqueville 1895-1896 Franqueville, Alfred Charles Ernest Franquet de: *Le premier siècle de l'Institut de France I. Histoire, organisation, personnel. Notices biographique et bibliographique sur les académiciens titulaires. II. Notices sur les membres libres, les associés étrangers et les correspondants. Fondations et prix décernés. Personnel des anciennes académies*. Paris, 1895-1896. 460.; 483. Rotschild.

Loschak 1975 Loschak, Danièle: La science administrative: quelle administration? quelle science? [Szeged][1975] (2), 24. s.n.

Milet 1996 Milet, Marc: *La Faculté de droit de Paris face à la vie politique. De l'affaire Scelle à l'affaire Jèze, 1925-1936*, Paris, 1996. 239. LGDJ.

#### IV.3.Német nyelven

Dewitz 2004 Dewitz, Ralf Michael: *Der Vertrag in der Lehre Otto Mayers*. Berlin, 2004. 145. Duncker und Humblot.

Held-Daab 1996 Held-Daab, Ulla: *Das freie Ermessen*. Berlin, 1996. 287. Duncker und Humblot.

Herrmann 2001 Herrmann, Florian: Forsthoff, Ernst. In: Stollteis, Michael: *Juristen. Ein biographisches Lexikon von der Antike bis zum 20. Jahrhunderts*. München, 2001.<sup>2</sup> 219. Beck.

Heyen 1990 Heyen, Erk Volkmar: Otto Mayer. In: NDB XVI. Berlin, 1990. 550-552. Duncker und Humblot.

König 2000 König, Klaus (ed.): *Verwaltung und Verwaltungsforschung – Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert*. Speyer, 2000. Speyerer Forschungsberichte 211. <http://www.dhv-speyer.de/Koenig/Arbeitskreis21.htm>

Meinel 2010 Meinel, Florian: *Der Jurist in der industriellen Gesellschaft. Ernst Forsthoff und seine Zeit*. Berlin, 2011. Akademie Verlag.

Schütte 2006 Schütte, Christian: *Progressive Verwaltungsrechtswissenschaft auf konservativer Grundlage. Zur Verwaltungsrechtslehre Ernst Forsthoffs*. Berlin, 2006. 199. Verlag Duncker und Humblot.

Motte 2001 Motte, Olivier J.: Duguit, Léon. In: Stollteis, Michael: *Juristen. Ein biographisches Lexikon von der Antike bis zum 20. Jahrhunderts*. München, 2001.<sup>2</sup> 187. Beck.

Schmidt de Caluwe 1999 Schmidt de Caluwe, Reimund: *Der Verwaltungsakt in der Lehre Otto Mayers. Staatstheoretische Grundlagen, dogmatische Ausgestaltung und deren verfassungsbedingte Vergänglichkeit*. Tübingen, 1999. XXII., 333. Mohr Siebeck.

#### IV.4.Olasz nyelven

Bilancio...1886 *Bilancio della amministrazione dei civici dazi e gabelle stradali in Fiume pro 1885*. Fiume, 1886. 15. Mohovich.

Conto... 1885 *Conto preventivo della amministrazione civica di Fiume, per l'anno 1886*. Fiume, 1885. 41. Mohovich.

Feichtinger 1894 Feichtinger, Alessio (Elek): *Diritto marittimo con speciali riguardo agli usi ed alle convenzioni internazionali, nonchè alle leggi e ai regolamenti vigenti nello stato ungarico rispettivamente nella Monarchia Austro-Ungarico*. Fiume, 1894. XI., 506. Battara.

Gerő 1912 Gerő, Ernesto (Ernö): *Libertà di contrarre e sciogliere il matrimonio per gl'(!) italiani (!) in Ungheria. Con speciale riguardo alla convenzione dell' Aia sul dritto (!) matrimoniale* (transl.: Somogyi Ede). [Budapest], 1912. 32. Budapesti Nyomda-és Lapkiadó.

Goretti 1933 Goretti, Cesare: *Il liberalismo giuridico di Maurice Hauriou*. Milano, 1933.106. Pirola.

Pauletig 1912 Pauletig, Luigi (Alajos): *Magyar-olasz jogi műszótár. Dizionario giuridico ungherese-italiano*. Fiume, 1912. 307. Minerva.

#### IV.5.Orosz nyelven

Szabó 1962 Szabó Imre: Ганс Кельзен и марксистская теория права. In: Против современной правовой идеологии империализма. Сборник статей. (Gans Kel'zen i marksistskaja teorija prava. In: Protiv sovremennoj pravovoj ideologii imperializma. Sbornik statej.) Moskva, 1962. 297-341. Иностранний литература.

#### IV.6.Dán nyelven

Westergaard 1905 Westergaard, Harald: v. Stein, Lorenz Jacob. In: *Dansk Biografisk Leksikon, tillige omfattende Norge for tidsrummet 1537-1814* XVI. (Ed.: Carl Frederick Bricka). København, 1905. Glydendal.

**H) A mottókban felhasznált források**

Carroll 2009 Carroll, Lewis: *Aliz kalandjai Csodaországban és a tükör másik oldalán* (a prózát ford.: Varró Zsuzsa, a verseket ford.: Varró Dániel). Budapest, 2009. 252. Sziget Könyvkiadó.

Frost, Robert: Járatlan út (ford.: Imreh András). In: Magyarul Babelben – Irodalmi antológia. [http://www.magyarulbabelben.net/works/en/Frost,\\_Robert-1874/The\\_Road\\_Not\\_Taken/hu/30570-J%C3%A1ratlan\\_%C3%BAt](http://www.magyarulbabelben.net/works/en/Frost,_Robert-1874/The_Road_Not_Taken/hu/30570-J%C3%A1ratlan_%C3%BAt)

Gaillardetz, Richard R.: *A katolikus teológia megalapozása. Bevezetés a teológiai ismeretelméletbe* (ford.: Budai György). Budapest, 2011. 215. L'Harmattan-Sapientia Szerzetesi Hittudományi Főiskola.

Heady, Ferrel: *Comparison in the Study of Public Administration*. In: *Comparative Public Administrations: The Essential Readings*. (Eds.: Lind, Nancy S.-Otenyo, Eric E.). New York, 2006. 64. Elsevier. Research in Public Policy Analysis and Management 15.